

البيروقراطية النفطية ومعضلة التنمية

مدخل الى دراسة ادارة التنمية في دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط

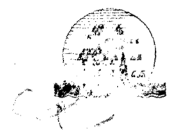
د: اسامة عبد الرحمن



سلسلة كتب ثقافية شهرية يصدرها المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب - الكويت



سلسلة كتب ثقافية شهرية يصدرها المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب ـ الكويت



Gen. ... Library (GOAL)

البيروقراطية النفطية ومعضلة التنمية

مدخل الى دراسة ادارة التنمية في دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط

د: اسامة عبدالرحمن

٥٧ ـ ذو القعدة ـ ذو الحجة ـ ١٤٠٢ هـ سبتمبر (ايلول) ١٩٨٢م

المشرف العام

احمد مشاري العدواني

الأمين العام للمجلس

نائب المشرف العام

د. خليفة الوقيان

الأمين العام المساعد

هيئة التحرير

د. فؤاد زكريا "المستشار"

زهير الكرمي

د. سليمان الشطي

د. شاكر مصطفى

صدقي حطاب

د. عبد الرزاق العدواني

د. علي الراعي

د. فاروق العمر

د. محمد الرميحي

المراسلات:

توجه باسم السيد الأمين العام للمجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب

ص.ب ٢٣٩٩٦ الكويت

البيروقراطية النفطية ومعضلة التنمية

مدخل الى دراسة
ادارة التنمية في دول الجزيرة العربية
المنتجة للنفط

المـواد المـنـشـورة في هذه الـسلـسلة تعبر عن رأي كاتبها
ولا تعبر بالضرورة عن رأي المجلس.

مقـــدمـــــة

توجد قاعدة عريضة من الصفات المشتركة تلتقي عندها دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط، فبالاضافة الى العقيدة واللغة والتاريخ المشترك ، أضاف النفط صفة أخرى مشتركة جعلت البنيان الاقتصادي في هذه الدول يكاد يكون متماثلا،فهو بنيان يقوم على الاعتماد على مورد واحد تقريباً وتتجاوز عائداته في أكثرها حدود الانفاق المحلي،وهذا المورد يخضع انتاجه لاعتبارات متعددة تغلب عليها الصبغة السياسية قبل الاقتصادية وتلعب فيها العوامل الخارجية قبل العوامل المحلية الدور الرئيسي.. و بالاضافة الى التماثل في البنيان الاقتصادي تتماثل هذه الدول تقريباً في البنيان الاداري وان تفاوتت من حيث الدرجة،فهي جميعاً تشترك في ضعف البنيان الاداري وعجزه عن تحمل أعباء المشاريع والبرامج الجديدة التي زاد من معدلها وطموحاتها المورد المالي الكبير الذي تنعم به هذه الدول،كما أنها تعاني جميعاً من نقص القوى البشرية وضعف مستوى تدريبها وتأهيلها،وهي جميعاً سعت لسد هذا النقص بالاعتماد الكبير على العمالة الوافدة حتى أصبح البنيان الاداري و بطبيعة الحال البنيان الاقتصادي والاجتماعي مصبوغاً بصبغة جديدة وقيم متباينة وعناصر ذات مصالح متباينة كان لها تأثيرها على البنيان الاداري و الاجتماعي والاقتصادي.

ومع تماثل البنيان الاقتصادي والاداري والاجتماعي تكاد تتماثل هذه الدول في بنيانها السياسي وفي قيمها السياسية وتلتقي عندها الاطماع السياسية الدولية. وقد يوحي كل ذلك التماثل بأهمية التكامل بين هذه الدول وضرورته وحتميته،وربما ورد ذلك دائماً غير أنه لم يتجاوز كثيراً نطاق اعلان النيات الحسنة،وان كانت هناك بعض

المشاريع المشتركة فإن هذا التكامل لم يتبلور بعد في مواجهة حقيقية لمشاكلها المشتركة وتطلعاتها المشتركة.

إن هذه الدول تمثل مجموعة تتميز بارتفاع في متوسط دخل الفرد قد يتجاوز في كثير من الأحيان متوسط دخل الفرد في أكثر الدول تقدماً ، ولكنها مع ذلك تنتمي الى مجموعة الدول النامية وتواجه ذات المشاكل التي تواجهها تلك الدول عموماً وتعاني من مظاهر التخلف التي تعاني منها تلك الدول ، وان انفردت ببعض مشاكل ذات صبغة خاصة بها ، اذ رغم الموارد المالية الكبيرة في أكثرها وزيادة الناتج الاجمالي المحلي وزيادة متوسط دخل الفرد فان هذه الدول ما تزال تعاني الكثير من مظاهر التخلف الاقتصادي والاجتماعي.. وتواجه دول المنطقة تحديات متماثلة تتطلب منها الافادة من مواردها الناضبة والاسراع في التنمية وتغيير هياكلها الاقتصادية وتنويع مصادر دخلها والتحول من مجتمعات مستهلكة الى مجتمعات منتجة ايضا.

ولا شك أن التحديات التي تواجهها هذه الدول والأهداف التي تتوخاها في التنمية و العقبات التي تعترضها والمؤثرات الداخلية والخارجية المتحكمة في ثرواتها وقدراتها هي أكبر من قدرة أي منها منفردة.. ومن هنا فان المنظور الاقليمي للتنمية وتحديد أهدافها وتخطيط مسارها يجب ان يحل محل المنظور القطري.. واذا كان التماثل بين هذه الدول واضحاً في كافة الابعاد السياسية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية فليس ذلك بغريب اذ أن معظم هذه الدول ناتج عن تقسيمات فرضتها أطماع المستعمر وأهدافه،ولذلك يصعب على مثل هذه التقسيمات متعددة أن تخطط للتنمية وأن تباشر تنفيذ الخطط وأن تغير بنيانها الاقتصادي والاجتماعي والاداري ذلك أنها لا تملك منفردة من المقومات الأساسية ما يمكنها من ذلك.. وليس معنى ذلك أن الاندماج الاقتصادي والاجتماعي وربما الاداري والسياسي سيحل مشاكل التنمية

ويحقق طموحاتها تلقائياً ولكنه سيمكنها من حل أكثر مشاكلها وتحقيق أكثر تطلعاتها ان تحقق الوضوح في الرؤية وصدق العزم وتم استخدام الموارد في إطارها الصحيح أفضل استخدام ممكن.

ولعل الدراسة لم تتعرض بالتفصيل لمجلس التعاون الخليجي. ذلك أن اعدادها كان قبل قيام المجلس،ولما كانت الفترة التي مرت على المجلس حتى الآن قصيرة،وهو ما زال في طور التأسيس فان الخوض في استنتاجات تقديرية قد يقود الى اصدار أحكام عامة انطباعية ، ومثل هذا الموضوع يستحق دراسة مستقلة وافية في الوقت المناسب.

ان دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط شأنها شأن بقية الدول النامية تتطلع الى التنمية مطمحاً وغاية ، وتسعى الى سد الفجوة بينها وبين الدول المتقدمة ، وقد يصيبها ما أصاب العديد من الدول النامية من خيبة الأمل ، ونكسة التطلعات.، وقد يذهب أكثر سعيها كالزبد جفاء و لا يمكث منه إلا القليل مما ينفع الناس ومستقبلهم ، والبيروقراطية في دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط لا تختلف كثيراً في أوزارها وأوضارها عن البيروقراطية في أكثر دول العالم الثالث،وان كان هناك ثمة اختلاف فمرده الى الاختلاف في الظروف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية. وهي كغيرها من البيروقراطيات في دول العالم الثالث تقوم بالدور الأكبر في عملية التنمية.

ولقد شهدت العقود الثلاثة الأخيرة مراحل الاستقلال السياسي للعديد من الدول النامية و برزت التنمية كمطلب رئيسي في سعي هذه الدول لاثبات وجودها،و يرى البعض أن قيادات هذه الدول تواجه عدداً من الحقائق،من أهمها : (١)

(١) أحمد رشيد ــ ادارة التنمية ــ المنشىء والمشكلات ــ مجلة العلوم الادارية ــ العدد الثالث ــ ديسمبر ١٩٦٨ ــ ص ١٠٧.

الأول: ان الاستقلال السياسي لا يتأكد له مفهوم موضوعي إلا بالتنمية.

ثانياً: ان الجهاز الاداري تركة ثقيلة لا تتلاءم مع المتطلبات الجديدة التي تقتضيها عملية التنمية بحكم أنه كان معداً وموجهاً لخدمة أغراض معينة.

واذا كانت دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط تتطلع الى التنمية فما هي أهداف التنمية فيها ؟ وما هي ظروف التنمية ومتطلباتها ؟ ومقوماتها ، ومعوقاتها ؟ وماذا حققت ادارة التنمية من انجاز على مسيرة التنمية ؟ وما الذي ينتظر منها أن تحققه ؟ وهل هناك ادارة تنمية في هذه الدول ؟ وهل هناك تنمية حقيقية ؟ وهل التنمية نماذج وأساليب وأنماط جاهزة للتصدير من الدول المتقدمة الى الدول النامية ؟ وهل مسار التنمية واحد تحذو فيه الدول النامية حذو الدول المتقدمة أم أن هناك مسارات عديدة يمكن للدول النامية الاختيار من بينها ؟ وهل تجربة دول الجزيرة المنتجة للنفط تختلف عن تجارب بقية الدول النامية ؟ وهل أمكن للايرادات النفطية الكبيرة أن تحقق التحولات المطلوبة للتنمية اجتماعياً واقتصادياً وسياسياً ؟

ان الهدف من هذه الدراسة هو محاولة استكشاف لمنطلقات التنمية في دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط وتقص لمقوماتها ومعوقاتها. واذا كانت الادارة هي محورها الأساسي فان هذا المحور يتلاحم مع محاور أخرى سياسية واقتصادية واجتماعية.. ولهذا تعرضت الدراسة لكل هذه المحاور إجمالاً وتفصيلاً ، لقد جاء سحر الثورة النفطية فأعشى الأعين ببريقه ، وأوهم المنطقة ان بامكانه تحقيق التنمية بيسر وسهولة. وأفاقت المنطقة بعد ذلك فاكتشفت زيف السحر و بطلان الوهم.، وتبينت أن الثروة النفطية مورد من الموارد ان أحسن استخدامه واستثماره في قنوات التنمية الحقيقية تحققت التنمية ، أما ان كان

استخدامه في غير ذلك فستظل التنمية وهماً.. ولعل هذه الدول ان لم تتدارك أمرها في حسن استخدام واستثمار هذا المورد الناضب من خلال منطلقات التنمية الحقيقية فستفيق يوماً في المستقبل وقد نضب هذا المورد وحينئذ لا ينفع الندم ، وان عضت كل أصابع الندم.

ولقد أحست (ندوة التنمية)- وهي ملتقى فكري وعلمي لابناء المنطقة - بالأهمية الخطيرة والمصيرية المتعلقة باستخدام هذا المورد الناضب أفضل استخدام ممكن فجعلت موضوع «ادارة التنمية في دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط» محور لقائها السنوي الثاني الذي انعقد في البحرين خلال الفترة بين ٢٤ــ٢٦ ديسمبر ١٩٨٠م. وقد شرفتني الندوة بتكليفي بالاعداد لهذا اللقاء ومنحتني الفرصة للخوض في أغوار هذا الموضوع مستفيداً مما طرحته الندوة في لقائها من قضايا وما أثارته من نقاش.. ومستفيداً من مقابلاتي مع عدد من المسؤولين المعنيين بهذا الموضوع في بعض دول المنطقة ومستفيداً من آراء عدد من العاملين في القطاعين العام والخاص في دول المنطقة من خلال إجاباتهم الاستبيانية ، ومستفيداً من الأسس والمفاهيم النظرية التي تعج بها ساحة أدبيات التنمية ، فكانت هذه الدراسة.

واذا غلبت مسحة التشاؤم على هذه الدراسة فقد يعزى ذلك للأسباب التالية:

أولا: البنيان الاقتصادي التبعي المرتكز على مصدر واحد قابل للنضوب.

ثانياً: الاطماع والضغوط الخارجية المحيطة بالمنطقة.

ثالثاً: انعدام الجهد المكثف والجاد لكسر حلقات التخلف والتبعية.

رابعاً: المنطلقات المغلوطة للتنمية وضعف انجازات التنمية.

وعموماً فإن مسحة التشاؤم هذه قد غلبت على اللقاء السنوي حول

ادارة التنمية في دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط وسيطرت على أجوائه.. واذا كان هذا اللقاء من أهم مرتكزات الدراسة فليس بغريب أن تنسحب عليها مسحة التشاؤم. وليس التشاؤم بمستنكر ان كان تعبيراً عن حقيقة واقعة مؤلمة ، ورفض لها ، وحشد للجهود والهمم من أجل اجتثاثها في سبيل حاضر كريم ومستقبل رغد.. لهذا الجيل والاجيال القادمة. ان أول خطوة في الطريق السليم لتحقيق التنمية هو إدراك مرارة الواقع ، والاحساس بفداحة المشكلة ، والخروج من حلقة الأوهام ، وحينئذ يكون في الامكان اعداد العدة لمواجهة كل ذلك ، والتصدي للقضية ، بالمستوى الذي يتكافأ مع حجمها طالما حسنت النية وصدق العزم.

لقد غلب على المنطقة طوفان الأماني الذي جاء من سحر الثروة فحسبت أن التنمية قاب قوسين أو أدنى ، وأنها ستظل في نعيم مقيم ، ونسيت أن الثروة زائلة،وأن الأماني ستنتهي إلى أضغاث أحلام ، ما لم تع واقعها ، وتكرس كل طاقاتها وامكاناتها للقضاء على المشاكل والسلبيات، ثم الانطلاق لتحقيق الطموحات والتطلعات من منطلقات واقعية مدروسة. ان سحر الثروة وخداع الأماني سيكونان وبالاً على حاضر التنمية ومستقبلها في المنطقة أكثر بكثير من مسحة تشاؤم ، قد تساعد في تقليص سحر الثروة وخداع الأماني ، وقد توقف النزف غير المرشد الذي نحن فيه سادرون ، وقد توقظنا من سكرة النعيم التي نحن فيها غارقون ، قبل أن يأتي يوم يعض المرء فيه على يديه و يقول يا ليتني قدمت لحياتي.

لقد اعتمدت هذه الدراسة في كافة مراحلها على جهود متعددة واذا كان اللقاء السنوي الثاني لندوة التنمية المنعقدة في البحرين خلال الفترة مابين ١٧ ـ ١٩ صفر ١٤٠١هـ الموافق ٢٤ ــ ٢٦ ديسمبر ١٩٨٠م يمثل المرتكز الرئيسي لهذه الدراسة فان الاخوة الذين ضمهم ذلك اللقاء

قد أثروا هذه الدراسة بما طرحوه من أفكار وعالجوه من قضايا تتصل بموضوع الندوة،وهو ادارة التنمية في دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط ولذلك فهم بالشكر أولى.

كما أنني أزجي الشكر للمجلس الوطني للثقافة والآداب والفنون في الكويت الذي تبنى مشكوراً نشر هذه الدراسة.

ولا يفوتني أن أزجي الشكر للذين تحملوا عبء قراءة مشروع الدراسة وأبدوا العديد من الملاحظات القيمة وأخص منهم الدكتور علي الكواري والدكتور محمد صادق.

كما لا يفوتني أن أزجي الشكر للذين كانت لهم مساهمات قيمة في المراحل الاولى المتعلقة بالتحضير للقاء السنوي الثاني لندوة التنمية أو المراحل الأخيرة المتعلقة بنشر الدراسة وأخص منهم الدكتور حسن الابراهيم والدكتور محمد الرميحي والاستاذ عبدالله الغانم والاستاذ عبد الباقي النوري والاستاذ حسن فخرو والاستاذ عيسى بورشيد والاستاذ سعيد عياش والاستاذ عبدالله المزروعي.

وأزجي الشكر أخيراً للأخ أحمد يوسف من جامعة الكويت الذي جمع ما دار من نقاش في اللقاء الثاني لندوة التنمية جمعاً مفيداً. وكذلك للأخ محمد محمد حسن من كلية العلوم الادارية والأخ عبد الحليم عبد الجواد من كلية الدراسات العليا بجامعة الملك سعود لما بذلاه من جهد كبير في طباعة مشروع الدراسة.



الفصل الاول

الاطار النظري لادارة التنمية :

١- مفهوم التنمية
٢- ادارة التنمية

١ ــ مفهوم التنمية

ان التنمية كهدف ، أصبحت شعاراً يرفع في كل مناسبة ، وأملا تتغنى به الدول النامية ، فما هي هذه التنمية التي احتلت المكانة المرموقة بين أهداف الدول النامية..؟ وهل هذه المكانة شكلية أم حقيقية ؟

ان هناك العديد من المفاهيم التي تلتقي أو تتداخل أو تستوي مع مفهوم التنمية، ومن هذه المفاهيم «التقدم» و«التطور» و«التحديث» وربما «التصنيع»،ومرد ذلك الى أن الدول التي حققت الدرجة العليا في التنمية هي الدول المتقدمة والمتطورة والحديثة والصناعية. وقد درج الوضع في بعض الدول العربية على إيثار لفظ «الانماء» على لفظ «التنمية» على اعتبار أن الانماء يعبر عن الاتجاه القصدي في التنمية بينما ينسحب لفظ «التنمية» على العملية ذاتها. و يرى البعض أن كلا اللفظين لا يعبر عن الواقع المقصود في الدول النامية حيث الحاجة الى التغيير الجذري في أوضاع متخلفة بينما «التنمية» في الدول المتقدمة هي تنمية لأوضاع لا تعد متخلفة (١).

لقد كان الفكر الاقتصادي والغربي بالذات في البداية (٢) هو الذي وضع مؤشرات التنمية وذلك من خلال منظور اقتصادي،وعرفت التنمية بأنها تنشيط الاقتصاد القومي وتحويله من حالة الركود والثبات

---

(١) جمال البنا ــ التنمية ومشتقاتها ــ مجلة العمل العربية ــ عدد خاص عن المؤتمر الثاني لتنمية القوى العاملة في الصناعة ــ نوفمبر ١٩٧٥م ــ ص ١٧٧ .

(٢) انظر : W.W.Rostow, The Stages of Economic Growth, The Economic History Review, August, 1959.

L. Currie, The Objectives of Development, World Development Vol.6, No.1, 1978.

G. Myrdal, The Asian Drama, New York, Panetheon, 1968.

الى مرحلة الحركة والديناميكية عن طريق زيادة مقدرة الاقتصاد القومي لتحقيق زيادة سنوية ملموسة في اجمالي الناتج القومي مع تغيير في هياكل الانتاج ووسائله ومستوى العمالة وتزايد في الاعتماد على القطاع الصناعي والحرفي يقابله انخفاض في الأنشطة التقليدية ، و يعني ذلك تغيير البنية الاقتصادية،وذلك بالتحول الى اقتصاد الصناعة (٣) ، ولهذا اعتبرت الزيادة السنوية الملموسة في اجمالي الناتج القومي ومتوسط دخل الفرد المرتفع من المؤشرات الأساسية للتنمية ، وقد حدث من جراء ذلك خلط في المفاهيم بين التنمية والتنمية الاقتصادية و بين التنمية الاقتصادية والنمو الاقتصادي و برزت على ساحة أدب التنمية بعد ذلك محاولات لتحليل التنمية وتعريفها من خلال منظور اجتماعي انساني مضمونة أن هدف التنمية هو توفير الحاجات للانسان. ولاشك أن هذا التحليل ايضا مبتور لأن السعادة قد لا تتحقق من خلال توفير الحاجات الأساسية والقضاء على الفقر والبطالة فحسب،ثم ان تحقيق ذلك لا يتعارض بالضرورة مع الأهداف التي تتضمنها المؤشرات الاقتصادية هذا فضلا عن أن توفير الحاجات الأساسية والقضاء على الفقر والبطالة لا يعني قيام الدولة بدور الرعاية الاجتماعية للانسان،لأن ذلك يعتبر إهداراً وقتلا للطاقات ما لم يصحبه جهد انتاجي مستمر قادر على العطاء والابداع. وقد ولجت الى ساحة أدب التنمية محاولات لتحليل التنمية وتعريفها من خلال منظور سياسي على اعتبار أن من مؤشرات التنمية التكامل والانصهار السياسي والديمقراطية ، وقد تعني التنمية بمفهومها السياسي توفير الاستقرار السياسي وهذا الاستقرار لا يعني الجمود وإنما يرتبط بخلق مناخ ملائم للتخطيط وتوجيه مسار التغيير

---

(٣) خالد الحامض ــ استراتيجية التنمية الصناعية في الخليج العربي ــ ورقة مقدمة للندوة العلمية لدراسة ابعاد التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الخليج العربي ــ بغداد ١٩٧٩ ــ ص ١

الاقتصادي والاجتماعي والسيطرة على البيئة والقدرة على حسن استخدام الموارد. ومعيار التنمية الحقيقي هو الكفاءة والفعالية (٤)، ومدى تحكم الدولة في السيطرة على مواردها وتوجيهها وفق خطط وبرامج واضحة الأهداف وقدرتها على توجيه الطاقات البشرية للمساهمة الفعالة في تحقيق تلك الأهداف.

ولعل الدول النامية في تطلعاتها الى التنمية تتلمس من بعض مظاهر التقدم في الدول المتقدمة منهاجها في التنمية ، وقد يكون ذلك المنهاج سطحياً ، يتجه الى التقليد الشكلي الذي يعتمد على قشور التنمية دون لبابها، وقد يكون ذلك المنهاج محاولة جادة وسعياً دؤوباً نحو بناء القاعدة الانتاجية القادرة على العطاء المستمر الذي يحقق خير الانسان ورفاهيته، وبين هذين المنهاجين تتعدد المناهج التي تسير عليها الدول النامية. ان التنمية في أذهان الكثيرين قد تعني بناء سد ضخم أو ناطحات سحاب أو محطات تليفزيون، وقد تعني التنمية إتاحة فرص التعليم وتوفير الخدمات الصحية والاجتماعية،وقد ترمز التنمية الى تحقيق الاستقلال سياسياً واقتصادياً.

وقد تتجه القيادة السياسية في العديد من الدول الى النظر الى التنمية من زاوية ضيقة وينصب اهتمامها على النواحي العمرانية والانشائية التي يمكن تدشينها في مهرجانات اعلامية،ورغم أن بعض هذه النواحي العمرانية والانشائية قد تكون من بين وسائل التنمية أو مظاهرها فإنها في حقيقة أمرها لا تمثل التنمية.

وقد كانت التنمية في كثير من الأحيان يقصد بها التنمية الاقتصادية ، ولعل التنمية الاقتصادية في وقت من الأوقات كانت

---

(٤) فضل الله علي فضل الله ــ ادارة التنمية ــ الامارات ــ صوت الخليج ــ ١٩٨١ ــ ص ٢٣.

تبدو في اطار ضيق وتحكمها مؤشرات ذات دلالات محدودة كالناتج القومي أو متوسط دخل الفرد ، وكانت التنمية بهذا المعنى الدستور الذي فرض قواعده على المخططين ومتخذي القرارات في الدول النامية ، ولقد احتل التصنيع مساحة كبيرة من مفهوم التنمية الاقتصادية (٥) كما احتل مساحة كبيرة من تطلعات الدول النامية ولا غرو في ذلك لأن الدول النامية تتخذ من الدول المتقدمة الاسوة الحسنة ، وهذه متقدمة صناعياً. غير أنه تجدر الاشارة الى أن مفهوم التنمية الاقتصادية في حد ذاته قد خضع لتغييرات جذرية وجوهرية خلال العقود الثلاثة الماضية وابتعد كثيراً عن الاطار الضيق الذي كان يحكمه نحو أطر أوسع ذات دلالات اقتصادية واجتماعية معاً (٦) وربما أوسع من ذلك ايضا.

ان المعايير الاقتصادية ليست صالحة دائماً لقياس مدى التنمية الاقتصادية رغم أنها مازالت أكثر المعايير استخداماً ولعل الناتج المحلي الاجمالي ومتوسط دخل الفرد يعبران عن مستوى المعيشة للافراد عموماً غير أن مثل هذه المعايير تظل ذات دلالات غير دقيقة على المستوى الفردي ، ولا شك أن متوسط دخل الفرد مرتفع في جميع دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط وهو في أكثرها يمثل المراتب المتقدمة بالنسبة لمتوسط دخل الفرد في بقية دول العالم بما في ذلك الدول المتقدمة ومتوسط دخل الفرد المرتفع لا يمكن اعتباره مؤشراً موثوقاً للنمو أو التنمية اذ تحقق بسبب عائدات النفط لا بسبب زيادة حجم انتاجية

---

(٥) خالد الحامض ــ مرجع سابق ــ ص ١

(٦) Islam & Henault. "From GNP to Basic Needs: A Critical Review of Development and Development Administration". International Review of Administrative Sciences. Nov. 3, 1979, p. 253.

الاصول المنتجة خارج قطاع النفط (٧). ولو كان هذا المؤشر كافياً لاعتبرت دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط في عداد الدول المتقدمة.

ان معدلات النمو المرتفعة ليست بالضرورة مؤشراً على التنمية الا اذا كان للارتفاع صفة الاستمرار وكان ذلك مرتكزاً على قدرة انتاجية متوطنة ومتطورة،فقد دلت تجربة باكستان والتي وصل معدل النمو فيها الى ٦٪ على ذلك اذ لم تغير معدلات النمو المالية من واقع الفقر الجماهيري وسوء التغذية والمرض والأمية والاسكان القذر واللامساواة في الفرص (٨).

ولا شك أن التنمية لا تعني التنمية الاقتصادية فحسب،كما أن التنمية الاقتصادية لا تعني التصنيع فحسب.. ان التنمية بمعناها الشامل تضم جوانب اقتصادية واجتماعية وسياسية وثقافية فهي ليست عملية اقتصادية وليست عملية اجتماعية فقط وليست عملية سياسية فقط وليست عملية ثقافية فقط ولكنها مزيج من هذه كلها وغيرها. وهناك اتجاه متزايد نحو النظر الى التنمية في هذا الاطار الشمولي الذي يحوى المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية بجانب المتغيرات الاقتصادية بحيث تتفاعل جميعاً مع بعضها في ذلك الاطار.

و يبدو أنه رغم التأكيد على أن التنمية عملية متكاملة فان التنمية الاقتصادية ما تزال تحتل مساحة من الاهتمام أوسع مما تحتله بقية جوانب التنمية، وربما كان مبعث ذلك أن التنمية الاقتصادية تقوم على معايير مادية وأنها ذات مردود ملموس، غير أنه تجدر الاشارة الى أن

---

(٧) محمد صادق ــ التنمية في الاقطار المنتجة للنفط في الجزيرة العربية بين عائدات النفط وادارة التنمية ــ دراسة مقدمة للاجتماع السنوي الثاني لندوة التنمية في أقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط ــ البحرين ٢٤ ــ ٢٦ ديسمبر ١٩٨٠م. ص ١٣.

(٨) فضل الله علي فضل الله ــ مرجع سابق ــ ص ١١٦.

التنمية الاقتصادية بمفهومها الجديد ليست مجرد تحقيق معدلات عالية من النمو للانتاج القومي الحقيقي،ولكنها تتسع لأكثر من ذلك بحيث تشمل تحقيق الارتقاء والتقدم لجميع افراد المجتمع في جميع نواحي الحياة المادية وغير المادية وهذا كله يتطلب اجراء تغييرات جوهرية في أساليب الانتاج وعلاقات الانتاج وفي البنيان الاجتماعي والثقافي والسياسي للمجتمع (٩).

ان التنمية هي عملية حضارية شاملة لمختلف أوجه النشاط في المجتمع بما يحقق رفاه الانسان وكرامته، والتنمية ايضا بناء للانسان وتحرير له وتطوير لكفاءاته وإطلاق لقدراته للعمل البناء. والتنمية كذلك اكتشاف لموارد المجتمع وتنميتها والاستخدام الأمثل لها من أجل بناء الطاقة الانتاجية القادرة على العطاء المستمر(١٠).

ورغم الالتقاء على فكرة التنمية الشاملة تظل التنمية مصطلحاً جديداً في لغة العصر لا يخضع للتعريف الدقيق،فهي ليست مجرد تحسين ظروف المعيشة ولكنها هدف مستمر وقدرة على التغيير والنمو والتطور(١١). ان التنمية مسألة نسبية ودائمة التغيير ولذا فان أهداف التنمية تتغير وفقاً لما يحتاج اليه المجتمع وما هو ممكن التحقيق. ولما كان الاحتياج والممكن يتغيران وفقاً للظروف فان أهداف التنمية ومتطلباتها يخضعان لذلك التغيير. ولما كانت كل جوانب التنمية

---

(٩) هيثم الحوراني ــ مشاكل التنمية في المنطقة العربية ــ المجلة العربية للادارة ــ اكتوبر ١٩٨٠ ــ ص ٥١.

(١٠) محمد العمادي ــ آفاق التنمية في الثمانينات ــ الحلقة النقاشية الثالثة حول آفاق التنمية العربية في الثمانينات ــ الكويت ــ المعهد العربي للتخطيط ــ يناير ١٩٨١ ــ ص ١٩٥.

(١١) G. Grant, Development Administration, Madison, The University of Wisconsin Press, 1979, p. 6.

تتداخل وتتفاعل بعضها مع بعض فانه من الصعب تصور تنمية في جانب دون أن تصاحبها تنمية في الجوانب الاخرى. ان التخلف الاقتصادي يقف جنباً الى جنب مع التخلف الاداري (١٢). كما أن التخلف في هذين الجانبين يرتبط بالتخلف في الجوانب الأخرى من سياسية واجتماعية وثقافية.

و يتضح من ذلك أن التنمية عملية مجتمعية متشابكة متكاملة متفاعلة في اطار نسيج من الروابط بالغ التعقيد من عوامل سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية وادارية. والتنمية بهذا المعنى لا تمثل فقط الناتج النهائي لمجموع المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والادارية بل محصلة تفاعلات مستمرة بين هذه العوامل. و يتوقف مدى أهمية كل عامل من هذه العوامل ومدى تأثره وتأثيره في عمليات التنمية على الظروف التي تتم فيها عملية التنمية وعلى المرحلة التي قطعتها مسيرة التنمية،فقد تلعب العوامل الاقتصادية دوراً بارزاً في مرحلة معينة من مراحل التنمية في بلد معين بينما تلعب العوامل السياسية الدور الحاسم في نفس المرحلة في بلد آخر أو في نفس البلد في مرحلة لاحقة من مراحل التنمية فيه (١٣).

ان التنمية تهدف الى خير الانسان في الوقت الذي ترتكز على جهده فهو وسيلتها وهدفها في آن واحد ، وتتطلب فكرة التنمية تغييراً جذرياً في فكر الانسان وقدراته وسلوكه،و يعتبر هذا التغيير وسيلة الى غاية وفي نفس الوقت غاية في حد ذاتها في عملية التنمية. وهناك شرطان لتحقق التنمية (١٤):

(١٢) K.Kapp. Economic Development, National Planning and Public Administration, KyKLOS, XII, 1960, P. 188.

(١٣) محمد صادق ــ التنمية في الأقطار المنتجة للنفط في الجزيرة العربية بين عائدات النفط وادارة التنمية ــ مرجع سابق.

(١٤) خليل النقيب وزملاؤه ــ الادارة التنموية للوطن العربي ــ معهد الانماء العربي ــ ١٩٧٨ ــ ص ٢١.

أولا: إزاحة كل المعوقات التي تحول دون انبثاق الامكانات الذاتية الكامنة داخل كيان معين.

ثانياً: توفير الترتيبات المؤسسية التي تساعد على نمو هذه الامكانات الانسانية المنبثقة الى أقصى حدودها.

ان التنمية تشترط ايضا ان يكون النمو ناتجاً من اداء المجتمع ككل وليس من قطاع منعزل يعتمد على الخبرة والمهارة الأجنبية، كما تشترط ايضا أن يكون الارتفاع في الدخل مصحوباً بحسن توزيع الدخل. وهذا الشرط يوضح أن التنمية ليست مجرد مؤشرات اقتصادية وإنما تدخل فيها الاعتبارات الاجتماعية كذلك.

والتنمية مفهو ذو مدلول اقتصادي واجتماعي وسياسي وثقافي وهو لا يرتبط بقطاع من المجتمع دون آخر، فالتنمية ليست وقفاً على البيروقراطية وإن فرضت الظروف في الدول النامية ان تلعب البيروقراطية دوراً رئيسياً في التنمية، ولكنها اطار عملي يجب أن يشترك فيه وأن يسهم فيه جميع المؤسسات والقطاعات والافراد كل حسب الدور المحدد له. ان الانسان الذي هو هدف التنمية ووسيلتها يجب أن يشارك في رسم سياسات التنمية ويجب أن يبذل الجهد في سبيل تحقيق أهداف تلك السياسات أياً كان مستواه الوظيفي، أو القطاع الذي يمارس فيه نشاطه، ولا يستطيع الانسان ان يؤدي ذلك الدور ما لم يعط الفرص والضمانات الكافية، وما لم تهيأ له الأسباب والقدرات، حتى تكون مشاركاته ومساهماته ذات مردود ايجابي على التنمية.

والتنمية يجب أن تكون منهاجاً وطنياً يتفاعل معه المجتمع بكل قطاعاته بحيث يكون توجه المجتمع نحو التنمية نابعاً من ايمان بذلك المنهاج و بحيث يكون في الامكان تحريك كافة الطاقات نحو التنمية.

ولا يمكن أن يتم ذلك إلا حين يكون الانتماء للدولة أقوى من الانتماء للاسرة والقبيلة وحين يكون هناك تلاحم بين القيادة السياسية والمجتمع الذي تقوده وحين تكون هذه القيادة مدركة لدورها في صنع القرار ومستجيبة لتطلعات المجتمع وطموحاته وحين يكون المجتمع مهيئا لممارسة دوره في المشاركة في صنع القرار وتنفيذه.

ولقد التقت آراء عدد من أبناء دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط في ندوتهم حول ادارة التنمية على أن التنمية عملية متكاملة هدفها تنمية الانسان عن طريق خطة نمو مبرمجة للمؤسسات والنظم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية. وتم التأكيد على أن التنمية عملية مجتمعية وأنها تهدف للارتقاء بالانسان ليكون واعياً بدوره السياسي والاجتماعي والاقتصادي من خلال نمو المؤسسات المختلفة بما في ذلك المؤسسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، كما تم التأكيد على أن التنمية في جوهرها ارادة تغيير وادارة تغيير. وأن لها أبعاداً ثلاثة: البعد الاقتصادي ــ البعد الثقافي ــ البعد السياسي. فاذا لم يكن هناك توازن في تحقيق الابعاد الثلاثة تكون التنمية كالنمو المشوه ، وكذلك تم التأكيد على أن الانسان هو هدف ووسيلة التنمية وأن التنمية مقدرة على الاداء والفعالية وأنها ليست مجرد تقديم الخدمات الاجتماعية أو حتى وضع الانسان في قفص ذهبي (١٥).

وفي استقصاء تم توزيعه على بعض العاملين في القطاع الحكومي والقطاع الخاص في بعض دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط تبين أن مفهوم التنمية غير واضح في أذهان الكثيرين أو على الأقل تبين أن هناك تفاوتاً في معنى التنمية،فقد أكدت النسبة الكبرى ان التنمية

---

(١٥) ندوة التنمية ــ ادارة التنمية في دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط ــ البحرين ٢٤ ــ ٢٦ ديسمبر ١٩٨٠.

تعني تطوير الانسان ، وأكدت نسبة كبيرة ايضا أن التنمية تعني الانتقال من حالة التخلف الى حالة التقدم،واتجهت آراء اخرى تمثل نسباً أقل الى تعريف التنمية على أنها تعني تطوير المؤسسات الاقتصادية والاجتماعية أو أنها تعني تحقيق الرخاء الاقتصادي أو أنها تعني تطوير المشاريع الصناعية (١٦).

ولقد اتجه رأي النسبة الكبرى من مجموعة من العاملين في القطاع الحكومي والقطاع الخاص في دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط في الاستقصاء المشار اليه الى اعتبار التنمية الاقتصادية أكثر أهمية،وتلتها التنمية الاجتماعية ثم التنمية الادارية ثم التنمية السياسية (١٧) ومن المعروف أن التنمية الاقتصادية ليست في حد ذاتها عملية اقتصادية بحتة بل تتأثر بكثير من العوامل غير الاقتصادية وتكون لها نتائج مؤثرة على جوانب غير اقتصادية ، وقد ينظر اليها أحياناً على أنها عملية تغيير اجتماعي وثقافي (١٨).

والتنمية كعملية حضارية ترتكز على قدرات ذاتية راسخة ومتطورة تتمثل في قدرة اقتصادية دافعة ومتعاظمة وقدرة اجتماعية متفاعلة ومشاركة وقدرة سياسية واعية وموجهة وقدرة ادارية ذات كفاءة ومنفذة وانحسار أي نوع من هذه القدرات يشل التنمية وقد يعرقلها.

ان التنمية عملية حضارية معقدة متصلة الجوانب تنصهر فيها تطلعات الانسان، وتتبلور ارادته، وتنطلق جهوده، وتستثمر طاقاته، من

---

(١٦) أسامة عبد الرحمن ــ دراسة تحليلية أولية لنتائج الاستقصاء حول ادارة التنمية في دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط ــ مقدم الى ندوة التنمية ــ الاجتماع السنوي الثاني ــ البحرين ٢٤ ــ ٢٦ ديسمبر ١٩٨٠.

(١٧) المرجع السابق.

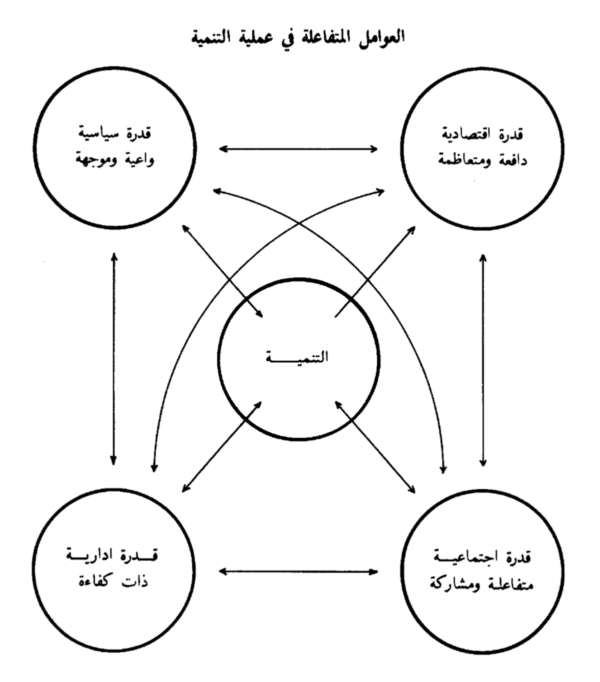
(١٨) J.Finkle and R.Gable (eds.). Political Development and Social Change (New York: John Wiley & Sons, Inc.) 1966, P.230.

اجل تحقيق الحياة الكريمة الفاضلة للانسان في الحاضر والمستقبل.، والتنمية معقدة بحكم التعقيدات والرواسب التي تكتنف التخلف لأن التنمية في أبسط معانيها هي القضاء على التخلف ، والتخلف ليس مرضاً واحداً ولكنه أمراض متعددة لا تخضع لعلاج واحد ، أو جرعة واحدة ، وقد يسبب علاج مرض منها مضاعفات لمرض آخر وليس التشخيص وليس العلاج لهذه الامراض بالمهمة الميسورة ، فالتخلف حصيلة من الامراض الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والادارية والثقافية،وهل التنمية الا تشخيص وعلاج لكل تلك الامراض ، وكيف لا تكون التنمية بعد كل هذا عملية معقدة ومستعصية ، وكيف لا تسقط محاولات التنمية أو يصيبها الاحباط والوهن حين يكون هناك تهاون في التشخيص أو قصور في العلاج، أو حين تكون خطط التنمية تصورات تبسيطية جزئية ساذجة قد لا تخرج عن دائرة الأماني أو أضغاث الاحلام.

* * * * * *

شكل رقم (١)

العوامل المتفاعلة في عملية التنمية



* * * * * *

٢ ـ ادارة التنمية

رغم التعدد في تعريفات الادارة فان من أبرز تعريفاتها أنها الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة لتحقيق أهداف معينة ، و يبدو من خلال هذا التعريف أن الكفاءة أو الكفاية هي جوهر العملية الادارية ، ولقد برز مفهوم ادارة التنمية في الخمسينات ليعنى ذلك الجانب من جوانب الادارة العامة الذي يمثل المرتكز لتنفيذ السياسات والبرامج والمشاريع الهادفة الى تحسين الظروف الاقتصادية والاجتماعية (١٩).

ولعل ادارة التنمية يقصد بها في معظم الأحيان الجهود التي تبذل لتنفيذ برامج او مشاريع تخدم أهداف التنمية (٢٠) و يكاد يضيق معناها في بعض الأحيان بحيث تنحصر في محاولات تحسين الادارة الحكومية،ومن أفضل تعريفات ادارة التنمية أنها كافة المراحل التي تبدأ من وضع السياسات التي تتصل بتحقيق أهداف محددة للتنمية وتحريك وتنظيم واستخدام كافة الموارد المتاحة استخداماً أمثل لتحقيق تلك الأهداف والسياسات (٢١) ولما كانت الدول النامية تقوم بنشاطات حديثة متصلة بأهداف التنمية الاقتصادية مباشرة بالاضافة الى النشاطات التقليدية فان ادارة التنمية ينظر اليها عادة من زاو ية ادارة الحكومة لهذه النشاطات الحديثة التي تهدف الى التغيير في الاقتصاد (٢٢)،و يرى آخرون أن ادارة التنمية تهدف الى تحقيق الحياة

(١٩) G.Grant, op. cit, p.3.

(٢٠) F.Riggs, "The Context of Development Administration" in, Frontiers of Development Administration., ed. by F.Riggs Durham, Duke University Press, 1970, p.73.

(٢١) B.Schaffer, The Administrative Factor, London, Frank Cass & C. Ltd., P. 241.

(٢٢) J. Montgomery, "A Royal Invitation, Variations on Three Classic Themes" in, Approaches to Development, ed. by J. Montgomery & W.Siffin, New York, McGraw Hill, 1966, p. 259.

السعيدة باستخدام الأساليب الفنية والاجتماعية الحديثة،وأن معيارها الأساسي هو النتائج المتحققة وليس الشكل أو الشعارات،وان ذلك يتطلب وجود أيديولوجية تنمية أو ما يعرف بالحالة الذهنية المتوجهة نحو التنمية،اذ أن ادارة التنمية كمنهج تقوم على أيدلوجية لوضع أولويات التنمية والتحولات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية (٢٣) وقد يفرق البعض بين الادارة العامة وادارة التنمية ، ويرى هناك اختلافاً جوهرياً بينهما برغم التقائهما حول الادارة حيث إنهما يبعدان كثيراً بمقدار ابتعاد لفظ (التنمية) عن لفظ (العامة) ، ويرى هؤلاء أن الادارة العامة تقوم بأداء مهام تقليدية انسجاماً مع الدور التقليدي للدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية،بينما ادارة التنمية تقف خارج ذلك الاطار التقليدي وتنسجم مع المهام الجديدة،وتبعاً لذلك فان مهام الادارة العامة تتسم بدرجة عالية من الروتينية والاستمرارية بينما ادارة التنمية تتضمن مسؤوليات ومهام تزداد وتتنوع باستمرار(٢٤) وتجدر الاشارة الى أن هناك فرقاً بين ادارة التنمية والتنمية الادارية اذ أن ادارة التنمية تعني كافة الأنشطة المتعلقة بإعداد وتنفيذ وتقويم السياسات والبرامج التي تهدف لاحداث تغييرات اقتصادية واجتماعية (٢٥) بينما تعني التنمية الادارية تطويراً في التنظيمات والأساليب والوسائل وزيادة القدرات الادارية.

وفي الواقع فان الادارة العامة في الدول النامية هي ادارة التنمية ذلك أن الحكومة تقوم بدور رئيسي جداً وتكاد تتحمل كافة المهام الرئيسية المتعلقة بالتنمية في غياب القطاع الخاص الفعال ، ولهذا تزداد المهام التي تقوم بها الحكومة ازدياداً مضطرداً وبمعدل سريع ، وتضطر الحكومة الى التدخل مباشرة في المجالات الاقتصادية حتى في الدول

---

(٢٣) فضل الله علي فضل الله ــ مرجع سابق ــ ص ٢٧ ــ ٢٨.

(٢٤) Islam & Henault, op. cit, p. 258.

(٢٥) محمد صادق ــ مرجع سابق ــ ص ٤.

التي لا تميل الى سيطرة القطاع العام ، وذلك عن طريق المؤسسات العامة والشركات العامة. ان الادارة العامة بحكم طبيعتها أميل الى الروتين والقيود وكل الاطر البيروقراطية ولكن ذلك لا يلغي كونها ادارة التنمية في الدول النامية ، ولعل هذا التباين بين طبيعة الادارة العامة و بين الدور المنتظر أن تؤديه كادارة تنمية هو سبب النكسة في تنفيذ برامج التنمية وتحقيق أهدافها.

وادارة التنمية في الدول المتقدمة تختلف عن ادارة التنمية في الدول النامية من حيث قدراتها وظروفها ودورها،ذلك أنه بخلاف المجموعة الاشتراكية التي تلعب فيها الحكومة الدور المهيمن فان الدول المتقدمة تعتمد على مشاركة فعالة للقطاع الخاص يتحمل فيها تبعة كبيرة من تبعات التنمية و يساهم في ادارة التنمية،بل ان القطاع الخاص في بعض هذه الدول كان هو صاحب الدور الرئيسي في ادارة التنمية وفي التأثير على الادارة الحكومية وعلى المجتمع ككل من خلال التطور الاقتصادي والتكنولوجي الذي حققه. ورغم أن الدول المتقدمة والنامية تلتقي جميعاً في التوسع المضطرد في مهام الأجهزة والمؤسسات الحكومية فان التوسع في الدول المتقدمة يرتكز على قاعدة عريضة من القدرات ومساندة فعالة من القطاع الخاص بينما لا يرتكز هذا التوسع في الدول النامية على مثل تلك القدرات أو المساندات الفعالة وفي ظروف لا يمكن الانتظار فيها حتى تتكون القدرات أو ينشط القطاع الخاص ، ولهذا فان تطلع الدول النامية نحو اختصار الفجوة الحضارية والتكنولوجية بينها و بين الدول المتقدمة وفي مدى زمني قصير يضاعف من صعوبة الدور الذي تلعبه ادارة التنمية في الدول النامية.

و بدلا من أن تتغير طبيعة الادارة العامة لكي تتلاءم مع الظروف والمهام الجديدة لم يحدث تغيير يذكر في طبيعة الادارة العامة عدا التوسع الهائل فيما تقوم به من أنشطة ومهام بصرف النظر عن مدى

قدرتها على القيام بتلك الأنشطة والمهام،وكانت النتيجة نمواً في الكيان الاداري الى درجة التضخم ولكن لم يقابله نمو في القدرة الادارية ، فكان ذلك النمو بمثابة الورم ولم يكن ظاهرة صحية في أكثر الأحوال.

ان ادارة التنمية قد تعنى ادارة التغيير،ولا شك أن الادارة تلعب دوراً أساسياً في صنع التغيير والتحكم فيه ، وبعبارة أخرى فان الادارة عنصر فعال في صنع التنمية ذلك أن أهداف التنمية منوط تحقيقها بالادارة والادارة العامة بالذات في أكثر الدول النامية ، ولقد استدعت متطلبات التنمية بروز العديد من الأجهزة والمؤسسات ذات الصلة المباشرة بالتنمية علاوة على أن متطلبات التنمية والتغييرات المتعلقة بها تستدعي تغييراً في أهداف الأجهزة التقليدية وتوجهاتها.

وادارة التنمية ترتبط بسلسلة المهام الجديدة التي تقع على عاتق الدول النامية في سعيها نحو تحقيق الازدهار الاقتصادي والرفاهية الاجتماعية،وتعتبر هذه الادارة جزءاً من الادارة العامة ولكنها تهتم بشكل أساسي بادارة التغيير ، وتتناول ادارة التنمية بصورة رئيسية الجهاز اللازم للتخطيط الاقتصادي ولحشد الطاقات وتحديد المصادر الضرورية لرفع الدخل القومي بشكل عام،وكذلك تشمل مختلف الدوائر المرتبطة بعملية التغيير الشاملة التي تسهم في دفع عجلة التنمية الصناعية وتنمية المصادر الطبيعية وانشاء وتحسين البنى الأساسية من مواصلات ووسائل اتصال وطرق وسدود وغيرها الى جانب المؤسسات التي تسهم في رفع المستوى الثقافي والاجتماعي(٢٦).

وادارة التنمية مصطلح محايد في حد ذاته،وقد تكون ادارة التنمية كفأة أو غير كفأة وقد تكون ادارة التنمية عاجزة أو قادرة،وقد تحقق ادارة التنمية الأهداف المنوطة بها وقد تتعثر في تحقيق تلك الأهداف ،

---

(٢٦) خليل النقيب وزملاؤه ــ مرجع سابق ــ ص١٩.

ولهذا فانه في كل الدول توجد ادارة التنمية طالما أن هناك خططاً وبرامج للتنمية منوط تنفيذها بأجهزة معينة،غير أن الأمر ربما لا يكون بهذه الصورة الا اذا اعتبرنا أنه في كل الدول توجد خطط وبرامج ومشاريع للتنمية. ولعل أكثر ما يحدث في الدول النامية ليس تنمية بل نمواً ، وفي هذه الحالة فان الادارة المنوط بها تنفيذ تلك الخطط والبرامج والمشاريع هي ادارة نمو وليست ادارة تنمية علماً بأن النمو قد يحدث أحياناً دون ادارة أو قد يكون عنصر الادارة من أقل العناصر تأثيراً في إحداث النمو.

وقد اتجهت آراء عدد من المسؤولين في القطاعين العام والخاص في دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط الى أن ادارة التنمية يقصد بها الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة،واحتلت أجهزة التخطيط والصناعة والجامعات والتعليم مكاناً رئيسياً بين الأجهزة ذات الصلة المباشرة بالتنمية ، وربما يلقى ذلك الضوء على أن التخطيط والتصنيع والتعليم مهام أساسية مرتبطة بقضية التنمية وان كانت المهام الأساسية التي تقتضيها عملية التنمية أوسع من ذلك (٢٧).

ان ادارة التنمية قد تعني الأجهزة والمؤسسات المنوط بها تنفيذ خطط وبرامج التنمية وقد تعنى نمطاً من أنماط الادارة ذا خصائص ومقومات وتوجهات مختلفة عن بقية الأنماط،ومن أهم خصائص ادارة التنمية :

١ ــ القدرة على بلورة السياسات وتحديد الأهداف.
٢ ــ القدرة على الحركة والابتكار والمبادأة.
٣ ــ القدرة على مواجهة المواقف المتغيرة.

(٢٧) أسامة عبد الرحمن ــ دراسة تحليلية أولية لنتائج الاستقصاء حول ادارة التنمية في أقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط ــ مرجع سابق.

٤ ــ القدرة على إحداث التغيير.
٥ ــ القدرة على التطوير الاداري.
٦ ــ القدرة على اتخاذ القرارات العلمية والموضوعية.
٧ ــ القدرة على التنفيذ بكفاءة وفعالية.

وتتمثل توجهات ادارة التنمية في التالي:

١ ــ بناء القدرة الاقتصادية الذاتية.
٢ ــ تحقيق الرقي الحضاري.
٣ ــ توفير الرفاه للاجيال القادمة.

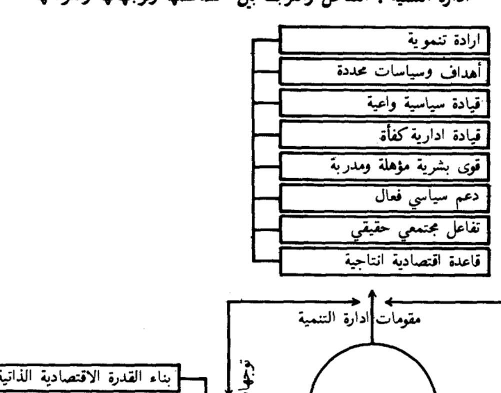
أما مقومات ادارة التنمية فهي:

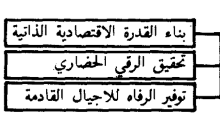
١ ــ ارادة تنموية.
٢ ــ أهداف وسياسات محددة.
٣ ــ قيادة سياسية واعية.
٤ ــ قيادة إدارية ذات كفاءة.
٥ ــ قوى بشرية مؤهلة ومدربة.
٦ ــ دعم سياسي فعال.
٧ ــ تفاعل مجتمعي حقيقي.
٨ ــ قاعدة اقتصادية انتاجية.

ويمكن أن يكون تعريف ادارة التنمية الأقرب الى الواقع انها الادارة التي تملك القدرة على بلورة تطلعات المجتمع في خطط وبرامج كما تملك القدرة على تنفيذها بكفاءة وفعالية، وتتوفر لديها الارادة التنموية، والنظرة البعيدة الثاقبة، والتصميم والمثابرة على مواجهة التحديات، والانصهار والتفاعل مع القاعدة العريضة للمجتمع، والقدرة على تحريكه، وتطوير رأسماله البشري والمادي، واستثماره الاستثمار الأمثل الذي يحقق المستوى الحضاري المتطور ذاتياً في كل القطاعات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية بما يضمن سعادة هذا الجيل والأجيال القادمة.

شكل رقم (٢)

ادارة التنمية : التفاعل والترابط بين خصائصها وتوجهاتها ومقوماتها





القدرة على بلورة السياسات وتحديد الاهداف
القدرة على الحركة والابتكار والمبادأة
القدرة على مواجهة المواقف المتغيرة
القدرة على احداث التغيير
القدرة على التطوير الاداري
القدرة على اتخاذ القرارات العلمية والموضوعية
القدرة على التنفيذ بكفاءة
القدرة على المتابعة والتقويم الذاتي



الفصل الثاني

التنمية والتخطيط :

١ - نمط التنمية
٢ - التخطيط للتنمية
٣ - أهمية التنسيق الاقليمي

١ ــ نمط التنمية

ان مفهوم التنمية في دول المنطقة لم يكن حتى عهد قريب مفهوماً واضحاً في أذهان صانعي القرارات ولا في أذهان الاغلبية الساحقة في المجتمع،وبدت التنمية وكأنها تقتصر على نقل المظهر الحضاري من الدول المتقدمة،فاتجه الانفاق الى مشاريع البناء العمراني واستيراد أحدث وسائل الترف الحضاري،ولذلك سرعان ما تكونت المراكز الحضرية والاسواق التجارية وانتشرت العمارات الفخمة والسيارات الفارهة ، ولا شك أن هذا المفهوم للتنمية مفهوم سطحي ومفهوم خاطىء أصلا لأن التنمية بهذا المعنى قشور قد يكون لها بريق وهاج ولكنها سرعان ما تندثر في أي يوم عاصف لأنها لا ترتكز على قاعدة معطاءه قادرة على الانتاج المستمر. ولعل في تجربة بعض الدول المتقدمة كاليابان والمانيا ما يعطي أكثر من شاهد على أن التنمية الحقيقية تكمن في القوى البشرية القادرة على العطاء والانتاج وبناء الحضارة وتطوير أساليبها ووسائلها.

ومن الواضح أن دول المنطقة ما زالت مشدودة الى هذا المفهوم وهو يبتعد كثيراً عن المفهوم الشامل للتنمية،بل يبتعد حتى عما يفترض أن تنتهجه الدول النامية من تركيز على التنمية الاقتصادية رغم أن هذا في حد ذاته مفهوم مبتور،ذلك أنه لم تكن هناك أية استراتيجية أو منهجية واضحة للتنمية الاقتصادية ناهيك عن الاستراتيجية أو المنهجية الشاملة لجميع جوانب التنمية. ولا يكفي أن يكون مفهوم التنمية واضحاً في أذهان صانعي القرارات،وانما يجب أن يكون مفهوم التنمية واضحاً في أذهان منفذي القرارات وفي أذهان القطاع الاكبر من المجتمع. ولا يغني مجرد الوضوح وانما يجب أن يصحب ذلك اقتناع فعلي والتزام أكيد بالتنمية وسعي دؤوب لتحقيق مراميها وأهدافها.

والتنمية في دول المنطقة مطلب حيوي ومصيري يجب أن توجه في سبيله كل الجهود والطاقات وأن يتجاوز مرحلة القول الى العمل وأن يتخطى مرحلة الخبط العشوائي الى مرحلة الاستراتيجية الشاملة. واذا كان النفط قد هيأ لهذه الدول من الاسباب ما تستطيع بها دعم مشاريعها التنموية فإن هذه الأساليب ليست كافية مطلقاً لتحقيق التنمية.، وظروف التنمية في هذه الدول ـ فيما عدا يسر مواردها المالية ـ تبدو ظروفاً صعبة إذ هي تشكل دولا محدودة السكان و أغلبها محدودة المساحة ، لا تملك الا رصيداً محدوداً من التجربة والخبرة الادارية والسياسية والاقتصادية ولم تعرف البنيان الاداري بصورته الحديثة الا مؤخراً ، ولم تشهد مجتمعاتها تحولات اقتصادية واجتماعية وسياسية ملموسة الا في العقود الأخيرة.

ويحتل الاهتمام بالتنمية الاقتصادية ولو في معناها الضيق درجة متقدمة على كل جوانب التنمية الاخرى في دول المنطقة وتحتل التنمية الاجتماعية والادارية ولو كانت شكلية درجات دنيا، إلا أن الاهتمام بالتنمية السياسية يظل مهملا تماما، وتبدو التنمية الاقتصادية وكأنها تحقيق معدلات عالية للنمو وزيادة حجم النشاط التجاري المتركز على الاستيراد والاستهلاك،وتبدو التنمية الاجتماعية وكأنها مجرد تقديم مزيد من الخدمات الاجتماعية،وتبدو التنمية الادارية وكأنها زيادة الاجهزة والمؤسسات الحكومية. وحتى لو كان التوجه في دول المنطقة هو توجه نحو التنمية الاقتصادية فإن التوجه نحو التنمية الاقتصادية يفرض أن يكون هناك توجه نحو جوانب التنمية الاخرى.. ان الادارة الحكومية وهي تلعب دوراً رئيسياً في تحديد أهداف التنمية الاقتصادية ورسم مسارها وتنفيذ برامجها ليست آلة يمكن اعادة تكوينها وتركيبها بصورة جذرية لأداء المهام والأعباء التي تقتضيها التنمية الاقتصادية ولكنها كيان اجتماعي واداري،ومن ثم فان محاولة ادخال تعديلات

على هذا الكيان تقتضي التعامل مع العديد من الاعتبارات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية وتقتضي تغييرا في السلوك والاتجاهات،ومثل هذا التغيير يحدث ببطء ولا يمكن للتنمية الاقتصادية أن تنتظر حتى يحدث هذا التغيير مع أن التنمية الاقتصادية تتأثر بمدى حدوث هذا التغيير ودرجته. ولا شك أن التنمية الاقتصادية تحتاج من الاداريين في الاجهزة الحكومية بصرف النظر عن المستويات الادارية قدراً من التجربة والابتكار في السياسات والبرامج التي يعدونها وكسراً لطوق الروتين. كما أن نوعية الافراد الذين يشغلون الوظائف في الاجهزة الحكومية وبالذات على مستوى القيادات الادارية يحددون نوعية إدارة التنمية،وتؤثر القدرات والاتجاهات لدى هؤلاء الافراد على مسار التنمية الاقتصادية.

ان التنمية الاقتصادية لا تحتاج الى مجرد المزيد من الاجهزة والمؤسسات والمزيد ومن الانشطة والمهام ، بل تحتاج الى تغيير في السلوك والاتجاهات ومن ثم فهي تتطلب اصلاحاً جذرياً شاملا لا يتطرق الى أساليب ووسائل الادارة فحسب ولكن يتطرق الى الانسان الذي يستخدم هذه الاساليب والوسائل بحيث يكون متقبلا للتغيير وقادراً على المبادأة والابتكار والتجربة.

والتخلف الاقتصادي هو جانب من جوانب التخلف المتعددة كالتخلف الاجتماعي والتخلف الاداري والتخلف السياسي والتخلف الثقافي ، كما أن التنمية الاقتصادية هي جانب من جوانب التنمية المتعددة كالتنمية الاجتماعية والتنمية الادارية والتنمية السياسية والتنمية الثقافية ، ومن الواضح أن التنمية الاقتصادية ليست جانباً منعزلا بحيث يمكن التركيز عليه وتحقيق الرفاهية أو الرخاء الاقتصادي

بصرف النظر عما يحدث في الجوانب الاخرى للتنمية. ان التنمية الاقتصادية لا يمكن أن تتحقق مع وجود تخلف اداري ووجود تخلف اجتماعي ووجود تخلف سياسي ووجود تخلف ثقافي. ان هذه الحلقات من حلقات التخلف متلاحمة مع بعضها وذات تأثيرات متبادلة ليس فقط فيما تفرزه من نتائج ولكن حتى من خلال اطار الانشطة التي تتم داخلها.

والتنمية الاقتصادية تحتاج الى تغيير في السلوك والاتجاهات،ليس لدى البيروقراطية في الاجهزة الحكومية فحسب ولكن حتى لدى الافراد في القطاع الخاص ولدى أفراد المجتمع عموما،واذا كانت التنمية الاقتصادية تتطلب أن يكسر البيروقراطيون طوق الروتين وبقية الاطواق السلبية فانها تتطلب المهارة العملية والحس الاقتصادي لدى الافراد في القطاع الخاص كما تتطلب قدرا من الوعي الاجتماعي والثقافي والاقتصادي لدى أفراد المجتمع، ولعل هذا يبرز حقيقة معروفة هي أن التوجه نحو التنمية الاقتصادية حين يكون توجها حقيقيا فانه يقتضي الاهتمام بكل جوانب التنمية الاخرى.

ولعل الاهتمام بالتنمية الاقتصادية في دول المنطقة ليس مفهوما متكاملا اذ يكاد يقتصر ذلك على تحقيق معدلات نمو عالية حتى ولو كان ذلك مرتكزا على متغيرات تحكمها طبيعة الايرادات المتدفقة من مورد واحد والانفاق الكبير من تلك الايرادات. كما أن التنمية الاقتصادية تكاد تنصرف الى النشاط الاقتصادي التجاري المزدهر من خلال السيل المتدفق من الواردات الاستهلاكية،وليست هذه بالتنمية الاقتصادية.

ان التنمية الاقتصادية الحقيقية تؤثر وتتأثر بجوانب التنمية الاخرى ولهذا فان الدول التى حققت درجة غالية من التنمية الاقتصادية

حققت أيضا في الغالب درجة عالية من التنمية الادارية والاجتماعية والسياسة والثقافية. أما تلك التى تقف على درجة متدنية من درجات التنمية الاقتصادية فانها في الغالب تقف على درجات متدنية من التنمية الادارية والاجتماعية والسياسية والثقافية.

ولو كان التوجه في المنطقة نحو التنمية الاقتصادية توجها حقيقيا لتجاوز ذلك مجرد تحقيق معدلات عالية في النمو وزيادة حجم النشاط الاقتصادي المرتكز ارتكازا كبيرا على الاستيراد والاستهلاك،ولصحب التوجه نحو التنمية الاقتصادية تأثيرات في اتجاه التنمية الاجتماعية والتنمية الادارية والتنمية السياسية والتنمية الثقافية. وليس ثمة شك في أن الطفرة الاقتصادية وما صاحبها من نشاط اقتصادي واستهلاكي قد خلقت نوعا من الرفاه الاقتصادي والاجتماعي وزيادة في الخدمات الاجتماعية،وليس ثمة شك أيضا في أن هذه المجتمعات القبلية قد شهدت بعض التغييرات الملموسة في نظامها الاجتماعي والاداري وربما السياسي،الا أن هذه التغييرات لم تكن بالضرورة تغييرات في اتجاه التنمية الاجتماعية أو الادارية أو السياسية،ولا تزال الانظمة الاجتماعية والادارية والسياسية مشدودة الى الرواسب القبلية وان أخذت طابعا عصريا،ولذلك تظل مشكلة عدم تقدير الوقت ومشكلة النظر الى الاعمال الحرفية نظرة دونية ومشكلة الوساطة والمحاباة وتوزيع الغنائم ظواهر متأصلة.

لقد بدت دول المنطقة فعلا بعد رحيل المستعمر منها وكأنها تبدأ من نقطة الصفر في بناء المؤسسات وفي توسيع قاعدة التعليم وفي الاهتمام بالرعاية الصحية والاجتماعية وفي انشاء التجهيزات الاساسية المطلوبة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية بصفة عامة. وساعدت عائدات النفط في الاغداق على كل هذه البرامج الا أن مفهوم التنمية بحكم

حداثته في دول المنطقة عموما وفي غياب وضوح الرؤية أو أي استراتيجية عميقة شاملة فان الاغداق في الانفاق على هذه البرامج وغيرها بدا وكأنه صورة من صور الرعاية الاجتماعية أو سعي لتحقيق الرفاهية الاجتماعية. ورغم أن الرفاهية الاجتماعية هدف من أهداف التنمية بحكم أن الانسان هو هدف التنمية فإنها يجب أن تكون مرتبطة بجهد الانسان وعمله،لان الانسان هو هدف التنمية ووسيلتها في آن واحد. أما الرعاية الاجتماعية بهذه الصورة التى لا يرتبط فيها المردود على الفرد بالجهد الذي بذله هذا الفرد فستكون عاملا سلبيا في اضعاف الحافز على العمل وخلق مجتمع يعيش على الرعاية و يتقاعس عن العمل ، مجتمع يعيش على الاستهلاك والاستيراد ولا يعرف الى الانتاج سبيلا.

واذا كانت «دولة الخدمات» و «دولة الرفاهية» من المفاهيم الحديثة التى تعبر عن تغير دور الدولة وتجاوز أنشطتها للاطار التقليدي فان الخدمات التى تقدمها الدولة للانسان والرفاهية التى تسعى الى تحقيقها له تعتمد أيضا على جهد هذا الانسان ومساهمته.

اما في دول المنطقة فان الدولة تقدم التعليم المجاني من الابتدائي حتى الجامعة،وربما تعطى بعض الحوافز المالية كما تقدم الرعاية الصحية وبعض الخدمات الاخرى المتعددة وتضطر لتقديم هذه الخدمات للمواطن الى الاستعانة المضطردة بالكفاءات المؤهلة من الخارج،وقد تطغى هذه الاستعانة الى الدرجة التي تختصر بسببها برامج الخدمات التى تقدمها الدولة. و بصرف النظر عن مستوى هذه الخدمات ونوعيتها فان ناتجها في أكثر الاحيان على السلوك الاجتماعي ناتج سلبي،ذلك أنها تقدم للمواطن الخدمات وتحقق له الرفاهية حتى ولو لم يكن لديه اسهام اقتصادي.وانعدام الربط بين ما حصل عليه الفرد من خدمات

وما يتمتع به من رفاهية في جانب وبين اسهامه في الجانب الاخر لا يحقق الاهتمام بالعمل ولا يكرس الجهد للانتاج.

ان مفهوم التنمية في دول المنطقة يكاد يكون منصبا على الاغداق في الانفاق وفي زيادة الخدمات الاجتماعية والرعاية الاجتماعية والرفاهية الاجتماعية،ورغم أن هذه مظاهر من مظاهر التنمية أو جانب من جوانب التنمية الا أنها لا تمثل التنمية الشاملة.

هذا فضلا عن أن الافراط في هذا الجانب دون اهتمام بالجوانب الاخرى سيؤثر على ظروف التنمية تأثيرا سلبيا اذ يبدو المجتمع متقدما مظهريا بينما هو يعاني كل أسباب التخلف،وما لم يكن هناك ادراك لجوهر التنمية فان التوجهات والجهود التى تبذل لن تكون موجهة الوجهة الصحيحة.

لقد أتاحت ظروف الاعتماد على العائدات النفطية للحكومات في دول المنطقة أن تلعب الدور المهيمن،ومع أن هذه الدول تنتهج سياسة اقتصادية تشجع القطاع الخاص فإن عدم فعالية هذا القطاع واعتماد الاقتصاد اعتمادا مفرطا على عائدات النفط المتدفقة الى خزينة الدول جعل هيمنة الحكومة على الاقتصاد هيمنة كبيرة قد تتجاوز هيمنة الحكومة في أكثر الدول النامية،وقد لاتختلف كثيرا عن هيمنة الحكومة في الدول ذات المنهج الاشتراكي. ان الحكومة اذ تتلقى العائدات النفطية المتدفقة تقوم بعملية تنظيم انسيابها الى الاقتصاد من خلال قنوات الانفاق العام وغير ذلك من القنوات الجانبية. ولهذا فان الانفاق الحكومي لا يعتبر هو المحرك الرئيس للاقتصاد فحسب ولكنه المحرك الرئيسي أيضا لكل مشاريع وبرامج التنمية والخدمات المختلفة. ولعل الانفاق الجاري كان يمثل النسبة الكبرى من اجمالي الانفاق الحكومي، وكان للنمو الكبير في فرص التوظف الحكومي واتساع نطاق تقديم

السلع والخدمات ولا سيما التعليم والصحة والاسكان والخدمات الاجتماعية وغيرها دور هام في اعادة توزيع جانب من عائدات النفط على أفراد المجتمع. ونمت النفقات الانمائية نموا ملحوظا في دول المنطقة وخصوصا بعد الارتفاع الكبير في العائدات النفطية واتجه الانفاق في هذا القطاع الى مجالات التشييد ومشروعات هياكل البنية الاساسية ذات الحجم الكبير،ولا شك أن المستويات التى وصلت اليها أرقام الانفاق العام على عمليات البناء والتشييد تعتبر مرتفعة بكل المعايير(١). ورغم أن هذه الدول وجدت لزاما عليها التوجه نحو بناء الهياكل الاساسية بحكم أنها القاعدة الاساسية لنمو النشاطات الانتاجية والخدمية فإن الانفاق على تشييد الطرق والاسكان وغيره بدا وكأنه هدف في حد ذاته،مع العلم بأن وجود الهياكل الاساسية لا يعتبر شرطا كافيا لحدوث التنمية الحقيقية،وربما كان للعائدات النفطية الحكومية أثر في زيادة الانفاق في قطاع التشييد والبناء رغم أن ذلك لم يصاحبه اهتمام مماثل بتوسيع طاقة الاقتصاد الوطني في القطاعات الانتاجية. ولعل عملية الانفاق على مشاريع البناء والتشييد ذات مردود مباشر وملموس وذات عائد سياسي واجتماعي واضح،وقد يكون بعضها قاعدة مطلوبة للتنمية الا أنها لا تمثل التنمية.

ان اكثر مشروعات التنمية مازال يوضع على اساس اهداف استثمارية مادية مع توجيه القوى العاملة الى ذلك النوع من الخدمات غير المنتجة أو الخدمات المنتجة انتاجا غير مباشر. ولعل الكثير من الحكومات يعتبر الانفاق والاستثمار مناظرا للتنمية ولهذا السبب فقد

---

(١) محمود عبدالفضيل ــ مشاكل وآفاق عملية التنمية في البلدان النفطية الريعية ــ ندوة المفاهيم والاستراتيجيات الجديدة في التنمية ومدى ملاءمتها للعالم العربي ــ المعهد العربي للتخطيط ــ الكويت ــ ١٩٧٩م ــ ص ٢٠١

اتجهت الى الاهتمام ببرامج الانفاق والاستثمار اكثر من اهتمامها بالهدف الرئيسي من وراء كل ذلك وهو الانتاج. ولهذا فان برامج الانفاق الحكومي المتمثلة في الميزانية تكاد تبرز وكأنها انجاز في حد ذاته،وكأن الهدف من وراء هذا الانفاق سيتحقق تلقائيا او بمجرد جهد بسيط. ولاشك أن الهدف الرئيسي لأي خطة هو الوصول الى معدلات أعلى للانتاج،والاستثمار يمثل وسيلة فقط من بين وسائل اخرى تساعد على تحقيق ذلك،وهو وان كان وسيلة رئيسية فإنه ليس هدفا في حد ذاته اذ يمكن تحقيق الزيادة في الانتاج بنفس القدر من الاستثمار وذلك عن طريق كفاءة استخدام هذه الاستثمارات.

وربما ساعد التدفق الكبير للايرادات المالية على الانفاق السريع والمبذر .. كما ساعد على خلق الانطباع الخاطىء بأن التنمية تتحقق بمجرد تشغيل المقاولين والايدي العاملة الاجنبية في تنفيذ المشروعات العمرانية وخاصة قطاع البناء والتشييد. كما ان الموارد المالية الكبيرة ساعدت على التوجه الاستهلاكي اكثر مما ساعدت على التوجه الانتاجي،وساعدت على التوسع في استيراد مظاهر الحضارة المتمثلة في وسائل المواصلات الحديثة والاجهزة المتطورة،واصبح هناك انفصام بين مستوى المعيشة الذي يطمح الفرد الى تحقيقه ومايقدمه من عمل في سبيل تنمية الاقتصاد الوطني. وغابت عن الاذهان حقيقة أن العائدات النفطية هي بمثابة أقساط تدفع مقابل استنزاف ثروة عينية آيلة للنضوب وأنه ينبغي استعمال هذه الاقساط في تطوير الثروات الوطنية الاخرى وخاصة الثروة البشرية.(٢) ولهذا فان نسبة كبيرة جدا من المشروعات الاساسية للتنمية قد تصل الى ٩٠٪ تقوم بتصميمها وتنفيذها شركات

---

(٢) علي عتيقة ــ النفط والتنمية العربية ــ منظمة الاقطار العربية المصدرة للبترول ــ الكويت ١٩٧٨م ــ ص ٨

اجنبية،ولا يعتبر الاعتماد على الشركات الاجنبية في حالة الضرورة ضيرا اذا كان هناك توجه نحو توطين القدرة والخبرة محليا ، اما اذا كان الاعتماد اتكاليا مستمرا في وقت يتوجه فيه المجتمع نحو الانفاق الاستهلاكي المبذر فهنا تكمن الخطورة.

ان النفط قد هيأ لهذه الدول من الأسباب مالم يتهيأ لغيرها من الدول النامية،ولكن النفط وكل فوائضه المالية لا يحقق معجزة التنمية تلقائيا ، ولا يرضى تطلعات الانسان في هذه الدول دون ارادة حقيقية توجهه وتستثمره في بناء القاعدة المادية والبشرية القادرة على العطاء المستمر ، ولقد تبين لكثيرين أن النفط وفوائضه المالية لم يكن نعمة في كل الأحوال كما كان متوقعا من قبل(٣).

والثروة النفطية والطفرة المالية التي جاءت من خلاله كانت اكبر من قدرة هذه الدول على استخدامها الاستخدام الامثل ، ولهذا اتجه اكثر هذه الدول الى التوسع في انشاء الاجهزة والمؤسسات الحكومية واتجه بصورة اكبر الى التوسع في مؤسسات التمويل ، فلقد انشىء العدد الاكبر من هذه المؤسسات خلال العقد المنصرم كما شهدت هذه المؤسسات زيادة كبيرة في رأسمالها ، ولم يكن الامر قاصرا على الاجهزة والمؤسسات الحكومية وانما شهد القطاع الخاص نموا متزايدا في شركات المقاولات والشركات التجارية ، ولقد توجه جزء كبير من هذه الثروة الى الاستهلاك وزادت الواردات زيادة كبيرة،ورغم ان الزيادة في الاستهلاك قد تكون مؤشرا صحيا على النشاط الاقتصادي في الدول المتقدمة فإن ذلك مرتبط بالاعتماد على الانتاج المحلي الى

---

(٣) L.Dabasi - Schweng, «The Influence of Economic Factors» in, Public Administration in Developing Countries ed . by M.Kreisberg, Washington, D.C., Brookings Institute, 1965, P.20

درجة كبيرة ، اما حين يكون الاستهلاك متجها الى الاستيراد فان ذلك يعتبر مؤشرا غير صحي ويحقق الانفصام بين الاستهلاك وبين الانتاج المحلي واحتمال تطويره وتكون النتيجة المزيد من الاستهلاك والاعتماد على الاستيراد والبقاء دولا مستهلكة ، ولاشك ان الدول الصناعية تكون هي المستفيدة في استيعاب الجزء الاكبر من عائدات النفط. هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فإن توجه العديد من دول المنطقة الى الاستثمار في الخارج وهي ماتزال حديثة عهد بهذا الموضوع وتنقصها التجربة والممارسة الطويلة يجعلها تقع ضحية المضاربات السوقية،هذا فضلا عن ان التضخم في تلك الدول يمتص كثيرا من التنمية الفعلية للاستثمارات الخارجية وتكون النتيجة ان الدول الصناعية تستعيد مرة اخرى استيعاب جزء من العائدات النفطية لصالح اقتصادها وتغطية أي عجز في حساباتها الجارية. واذا كانت قضية محدودية الطاقة الاستيعابية في دول المنطقة النفطية قد روج لها فانها اصبحت من بين العوامل الرئيسية لتوجيه قسط كبير من العائدات النفطية للاستثمار في الدول المتقدمة.

لقد شهدت المنطقة زيادة كبيرة في مواردها وخلفت هذه الطفرة في الموارد مزيدا من التطلعات والتوقعات،وساعدت هذه الموارد الحكومات على بناء المدارس والجامعات والمستشفيات ورصف الطرق وتحسين بعض الخدمات والمرافق،غير ان انجازاتها لم تتواكب مطلقا مع تطلعات وتوقعات ابناء المنطقة ، ولم تصل بعد الى تحقيق اهداف التنمية. ويرى البعض ان ماتشهده المنطقة ليس تنمية بل نموا لأن التنمية يجب ان تقوم على قاعدة انتاجية قادرة على الاستمرار في المدى الطويل وتحقيق زيادة حقيقية في الدخل القومي وفي دخل الفرد ، وفي الواقع أن دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط حققت زيادات مضطردة

وسريعة في الدخل القومي غير أنها زيادات لا ترتكز على قدرات انتاجية ، ولقد نما الناتج المحلي الاجمالي في هذه الدول نموا كبيرا غير ان هذا النمو يعتمد على انتاج واسعار النفط ولا يعكس قدرات هذه البلدان الذاتية. (٤) و يرى كثيرون ان النمو الذي اجتاح المنطقة له افرازات سلبية تتمثل في الانفجار السكاني والاعتماد الكبير على العمالة الاجنبية وتدني مستوى الخدمات، كما ان الطفرة الكبيرة في الموارد لم تجر الاستفادة منها وفق خطة مدروسة للارتقاء بالانسان(٥).

ولعل من نافلة القول الاشارة الى ان النفط الذي يرتكز عليه اقتصاد المنطقة وكيانها هو مرتكز ناضب ، ورغم ان هذه الثروة قد أعطت لدول المنطقة ظروفا افضل بكثير من ظروف العديد من الدول النامية التي تعاني من نقص الموارد فإن هذه الثروة قد اوجدت ايضا ظروفا ليست في صالح دول المنطقة ، ولما كانت التنمية شعارا ترفعه هذه الدول كبقية الدول النامية كما انها تلتقي مع اكثر الدول النامية في غياب الاهداف الواضحة للتنمية وفي غياب الالتزام السياسي الحقيقي الذي يدعم تلك الاهداف وفي غياب المؤسسات القادرة على تنفيذ تلك الاهداف وفي غياب القدرة الادارية والفنية التي تملك ذاتية التطوير .. فان تلك الثروة تصرف في كثير من الاحيان في غير الاوجه التي تقتضيها التنمية وفق قرارات غير مدروسة أو عشوائية او تبعا لمتطلبات أو رغبات عارضة ولعل هذه الدول مثل الاعرابي الذي ذرع الصحراء بحثا عن قطرة ماء يروي بها ظمأه فإذا به على

---

(٤) محمد صادق ــ الادارة ومستقبل التنمية العربية ــ المجلة العربية للادارة ــ يونيه ١٩٨٠م ــ ص ١٧

(٥) ندوة التنمية ــ مرجع سابق.

حافة غدير كانت قد مرت سحابة عارضة ممطرة فملأته ، فظل يغترف منه كيفما شاء ومتى شاء ولايعبأ بمقدار ما اغترفه و يريقه هدراونسى انه ربما يجف الغدير قبل ان تأتي سحابة عارضة ممطرة أو ربما لا تأتي مثل تلك السحابة مرة اخرى ، ولذلك اصبح الانفاق في المنطقة مرادفا للتنمية واصبحت التنمية تعني صرف الاموال ، تشترى احدث اجهزة الكمبيوتر باسم التنمية ، وتقام المشاريع غير المنتجة باسم التنمية ، وتعقد الصفقات التي تستنزف الكثير من الثروة باسم التنمية ، غير ان مردود ذلك على التنمية من الناحية الفعلية ضئيل. لقد كتب احد ابناء المنطقة عن التنمية في بلاده بكثير من التأثر اذ حباها الله بهذا المورد ثم يمضي عليها ما يزيد على ربع قرن وهي تدفع بهذه الثروة الى خارج حدودها ومع ذلك لم تكن من النمو الاقتصادي والاجتماعي والعلمي وغيره في المستوى المعقول ، و يتساءل ما الفائدة التي تحققت اذا استثنيت بعض الخطوات والمكاسب التي تعتبر في عرف الامم الحية تقدما فان معظمها طلاء وزبد وان اعشى العين ببريقه وقيل عنه انه تقدم وازدهار(٦). ثم يوضح : «لقد هبط الزيت بتلك الامة الكادحة المنتجة القوية الجلدة الى درجة من الخمول والتفكك لاتحسد عليهما وكفى الامة انحطاطا ان تفقد مقومات شخصيتها وصفات حياتها ولو سكنت ناطحات السحاب وامتطت المراكب الفارهة وانغمست في ملذات المدنية وارائك الترف فإنها قشور يأتي عليها يوم فتذهب»(٧).

لقد وصف نفس الكاتب بكثير من الصدق والصراحة والنقد

---

(٦) عبدالله بن خميس (اعداد) بلادنا والزيت ــ النادي الادبي بالرياض ١٩٧٩م ــ ص ١٥٠

(٧) المرجع السابق ــ ص ٩

الذاتي تصرف قومه في النعمة التي داهمتهم : «نحن لا نزعم لانفسنا انه حينما فاجأنا الغنى عن طريق الزيت اننا كنا مهيئين لاستقباله علميا واجتماعيا وحضاريا أو اننا كنا على درجة من الوعي واليقظة تجعلنا نتقبل هذا الوافد الخطير بما يليق به لكي نضعه بمواضعه ونصرفه حسبما تقتضيه مصارفه بل لم نكن في المنزلة التي تجعلنا نميز سبل استغلاله الضارة أو النافعة وان نتوقي ردود فعله ومغبة سوء استخدامه. لقد اعطانا الزيت كما يعطى للطفل المدلل من أنواع الالعاب والمسليات ولا تسأل عما يفعل بين يديه من العبث العشوائي والتحطيم والتخريب ومن ثم الملل لتطمح نفسه الى غيرها وتطمع شهوته في سواها وهكذا دواليك .. وطفلنا ليس كمثل الاطفال المؤدبين المدللين .. طفلنا نزق شره شرس لا تنتهي له رغبة ولا يقف عبثه عند نهاية»(٨).

ان التوجه الاستهلاكي في هذه الدول والانغماس في التبذير ربما كان مرده ان هذه العوائد النفطية الكبيرة قد جاءت بعد زمن طويل من الفقر والمعاناة،غير ان التوجه الاستهلاكي في هذه الدول قد تعاظم بدرجة كبيرة واصبح له أثره الكبير على مسار النشاط الاقتصادي. وكلما زادت العوائد النفطية كلما انغمس المجتمع في هذه الدول بصورة اكبر في النشاط الاستهلاكي التبذيري واصبح الاعتماد مكثفا على استيراد السلع والخدمات من الخارج ، ولهذا فان المشكلة الاقتصادية والاجتماعية في هذه الدول ليست مشكلة الاعتماد على مورد واحد فقط وانما هي ايضا مشكلة الانماط الجديدة للاستهلاك التي اصبحت سائدة في هذه الدول والاستنزاف العشوائي من ذلك المورد.

(٨) المرجع السابق ــ ص ٨، ٩

ان الانسان الذي تهدف التنمية الى اكسابه القدرة على الانتاج وقطف ثمار الانتاج مازال بعيداً عن محور التنمية الحقيقي،ولقد خلق هذا الانتقال المفاجيء في الثروة خللا كبيرا في توزيعها،ورغم مظاهر الترف والغنى فان الفقر يمثل مشكلة اجتماعية في هذه الدول،ولايزال عدد كبير من الناس من ذوي الدخول المنخفضة.. كما أن الكثير من المواطنين لا تتوفر لديهم فرص حقيقية لتحسين مستوى معيشتهم بشكل ملائم من خلال جهودهم الذاتية و يرجع السبب الرئيسي في ذلك الى افتقارهم للتعليم أو التدريب.(٩)

ونمط التنمية الذي ساد في دول المنطقة اعتمد على نمو واسع في الادارة الحكومية والتشييد والخدمات وان بدا الاتجاه مؤخرا في بعض هذه الدول إلى اقامة المجمعات الصناعية الكبيرة. غير أن نمط التنمية لم يخضع للتخطيط بدرجة كافية وانما اتخذ هذا الشكل تبعا للنمو غير المخطط الذي اجتاح هذه الدول. وقد تعرضت ندوة ادارة التنمية المنعقدة في البحرين (١٠) في ديسمبر ١٩٨٠ الى تقييم نمط التنمية في دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط واتجهت أغلب الاراء الى التأكيد على عدم وجود تنمية بمعناها الحقيقي ، اذ أن التنمية الحقيقية لا تقوم الا على أساس قاعدة انتاجية قادرة على الاستمرار في المدى الطويل و ينتج عنها زيادة حقيقية في الدخل القومي وفي دخل الفرد،ولا توجد تلك القاعدة في هذه الدول ثم ان النفط يمثل النسبة الكبرى في الدخل القومي وتوجهه اعتبارات متعددة محلية ودولية وان زيادة الدخل القومي تتأثر بزيادة دخل النفط التي تتأثر أيضا بتلك الاعتبارات ، كما أكدت بعض الاراء أن التنمية في هذه الدول تعني صرف الاموال ،

---

(٩) المملكة العربية السعودية ــ وزارة التخطيط ــ خطة التنمية الثالثة ــ مرجع سابق.

(١٠) ندوة التنميه ــ مرجع سابق

أما تنمية الانسان فهي ليست واردة حتى الان،وان مفهوم التنمية الحقيقي غير واضح في هذه الدول ولا توجد خطط وبرامج فعالة. كما أن أجهزة التنفيذ ليست على المستوى المطلوب وأن الدعم السياسي غير متوفر.. وظهرت بعض الاراء الاخري التي تعتقد بوجود تنمية ولكن السلبيات الناجمة عنها اكثر من الايجابيات وان مفهوم التنمية السائد في هذه الدول يكاد يقتصر على التنمية الاقتصادية ،وأبرزت بعض الآراء أن النمو الذي اجتاح المنطقة كانت له بعض الافرازات السلبية مثل :

- ا لانفجار السكاني.
- الاعتماد الكبير على العمالة الاجنبية.
- تدني مستوى الخدمات.

ولا يمكن الفصل مطلقا بين ادارة التنمية ومسألة السياسة السكانية وتوجد مؤشرات على أن انحدار النمو السكاني في بعض الدول سوف يصل بنسبة الوافدين بين السكان الى ٩٠٪ خلال سنوات قليلة.. ان السياسة السكانية من المفروض أن تحتل مكانا بارزا في قضية التنمية في دول المنطقة ، ويبدو أن مثل هذه السياسة غير موجودة في هذه الدول وغياب مثل هذه السياسة يساعد على استمرار ومضاعفة الخلل في الهيكل السكاني،الامر الذي يجعل كيان الدولة ووجودها ومستقبلها مهزوزا.. ولا يمكن للتنمية في غياب تلك السياسة أن يكون لها مسار واضح مأمون أو قاعدة تستند اليها في الحاضر أو أهداف يرتكز عليها المستقبل ، وتصبح التنمية أصلا قضية مبتورة الجذور لن تنمو ولن تثمر ولن تؤتى أكلها مهما ارتوت من معين النفط ، ان التنمية لاقلية لا تعرف مستقبلها وقد تطحنها الاغلبية الوافدة حقيقة لا يمكن أن تتجاهلها أكثر دول المنطقة وهي كالشمس في وضح النهار.

واذا كانت العمالة الوافدة ستتخذ صفة مستمرة فان ذلك يقضي بضرورة وجود سياسة سكانية والا فان الصفة المستمرة في غياب تلك السياسة قد تخلق وضعا سياسيا واقتصاديا واجتماعيا وثقافيا ربما يمسخ كيان الدولة ، وربما يجعل قضية التنمية أصلا قضية ليس لها جذور ، وليس لها مستقبل و يطرح حولها علامة استفهام كبيرة مضمونها التنمية لمن؟ ولعل مسألة الاعتماد المضطرد والسريع على العمالة الوافدة هي في حد ذاتها سبب لبعض السلبيات الاخرى كالانفجار السكاني وتدني مستوى الخدمات ، ولقد طرح ذلك تساؤلين عريضين في الندوة.(١١)

اولا : لمن التنمية؟ اذا كان الوافدون يمثلون الاغلبية أو الاغلبية الساحقة في بعض هذه الدول.

ثانيا :التخطيط لمن؟ لاقلية لاتعرف مستقبلها وقد تخضع لارادة الاغلبية الوافدة.

وفي هذا النمط العشوائي السائد تبدو ادارة التنمية حلقة مفقودة اذ لا توجد ادارة تنمية في غياب توجه فعلي نحو التنمية الحقيقية مبنى على تصور واضح لاهداف التنمية ودعم سياسي لهذا التوجه والتصور وفي غياب القوى البشرية المؤهلة والمدربة. واذا كانت دول المنطقة قد شهدت مزيدا من المؤسسات ا لادارية والاقتصادية والاجتماعية فان فعالية هذه المؤسسات محدودة جداً. كما أن مستوى الخدمات والانشطة التي تقوم بها هذه المؤسسات قد ازداد تدنيا تحت وطأة الضغط المفاجيء والمتزايد في الطلب عليها.

* * * * * *

---

(١١) ندوة التنميه ــ مرجع سابق.

٢ ــ التخطيط للتنمية

ويبدو من استقراء خطط التنمية أو السياسات المعلنة في الدول التي ليس لديها خطط للتنمية توافق كبير في ادراك أولويات التنمية وتكاد تتفق على التالي:

ــ أهمية تنويع مصادر الدخل.

ــ أهمية تطوير القوى البشرية.

ولا شك أن مثل هذه الاولويات تكاد تكون من القضايا المسلم بها ــ نظريا على الاقل ــ في هذه الدول وفي ظل مواردها القابلة للنضوب وفي ظل ضآلة القوى البشرية المدربة والمؤهلة وفي ظل تطلعاتها الطموحة.

وفي استقصاء لاراء مجموعة من العاملين في القطاع الحكومي والقطاع الخاص في هذه الدول كان من أهم أهداف التنمية تنويع مصادر الدخل وتحقيق الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية وتطوير رأس المال البشري.(١٢) ورغم ذلك كله فما تزال الانجازات في تحقيق هذه الاولويات محدودة أو ربما منعدمة سواء في الدول التي تبنت خططا للتنمية أو تلك التي لم تتبن خططا للتنمية وسواء في الدول التي حظيت بالاستقلال مؤخرا أو تلك التي نعمت به قبل ذلك. ان التخطيط الفعال ضرورة لا غنى عنها ، والحاجة الى الدعم السياسي للتخطيط أكثر ضرورة ، والمقدرة الادارية لا تقل عن ذلك أهمية ، ولهذا فان الانجازات المحدودة أو القاصرة ربما كانت ناتجة عن غياب واحد أو أكثر من تلك العناصر.

---

(١٢) أسامه عبد الرحمن ــ دراسة تحليلية أولية لنتائج الاستقصاء حول ادارة التنمية في أقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط ــ مرجع سابق.

ان دول المنطقة لم يتبن أكثرها خططا تنموية محددة ، غير أنه كانت فيها محاولات تنموية وان تفاوتت من حيث الحجم والمضمون ، وربما لم تخرج تلك المحاولات التنموية في أكثرها عن بعض المشاريع والبرامج التي طرأت حاجة أو رغبة في تنفيذها دون أن يحتويها اطار مدروس منسق ، و يتفق كثيرون في أنه لا يوجد عموما تخطيط حقيقي في دول المنطقة،وربما كانت هناك أجهزة تخطيطية وخطط أو برامج في بعضها وانجازات تنموية محدودة،ولكن المشكلة تكمن في عدم وضوح مفهوم التنمية في هذه الدول وعدم وضوح الاهداف أصلا.(١٣) ولعله حدثت أخطاء كثيرة وخطيرة في معظم هذه الدول خلال مسيرة التنمية وبالذات بعد الطفرة المالية في السبعينات وزيادة حجم الانفاق والاستثمار ، وقد ساعدت الوفرة المالية على امتصاص تلك الاخطاء.

ان التنمية لا يمكن أن تكون عملا عشوائيا ، وتكاد التنمية تكون من قبيل العمل العشوائي في دول المنطقة ، ذلك أن التخطيط الحقيقي الفعال يكاد يكون معدوما حتى في تلك الدول التي تتبنى خططا تنموية ، والتنمية تحتاج الى تحديد الاولويات ضمن اطار استراتيجية متكاملة ويجب أن تأتي ضمن الاولويات الاولى تنمية القوى البشرية طالما أن الانسان هو وسيلة التنمية وهدفها ، وتنمية القوى البشرية لا يعني تأهيلها وتدريبها فحسب،ولكن يتضمن بالاضافة الى ذلك توفير الحوافز الملائمة والمناخ الملائم للانتاج والتفاعل وتوفير فرص المشاركة في اتخاذ القرار،و يأتي ضمن تلك الاولويات توطين التكنولوجيا وتطويرها ولا يعني ذلك شراء الاجهزة الحديثة وتوفير الخبرة القادرة على تشغيلها وصيانتها وادارتها،وانما بذر القدرة على صنع تلك الاجهزة بالاضافة الى تشغيلها وصيانتها وادارتها،ويجب أن تتضمن تلك الاولويات انشاء المؤسسات الضرورية للتخطيط والمتابعة.

---

(١٣) ندوة التنمية ــ مرجع سابق.

ان التنمية ـــ كما هو معروف ـــ تحتاج الى تلاحم عدد كبير من العناصر والمقومات،ولكن ابرزها هو الدعم السياسي الحقيقي،ورغم ان هناك اتفاقا حول أهمية احساس المواطن بالتنمية وادراكه لاهدافها وتفاعله معها فانه عادة ماينظر الى القيادة السياسية على أنها القادرة على خلق هذا الاحساس والادراك والتفاعل.

ان مسألة تأثير المجتمع الواعي على القيادة السياسية وقدرته الذاتيه على الإحساس والادراك والتفاعل والمشاركة أو مسألة تأثير القيادة السياسية على المجتمع وجعله قادرا على ذلك مسألتان مؤثرتان ومتأثرتان ببعضهما،وان كانت التجارب تشير الى انه حين تكون القيادة السياسية غير ملتزمة فعليا بالتنمية فان المجتمع بأسره يغلب عليه عدم الالتزام ، غير أن المشكلة في دول المنطقة أكبر من ذلك وتتعلق بظروف انتماء المواطن للكيان السياسي وقوة انتمائه للاسرة والقبيلة ، وربما عجز الكيان السياسي في اكثر الاحيان عن تحقيق ذلك الشعور بالانتماء اليه. ومن الصعب ان تتحرك الجهود تحركا فعالا نحو التنمية مالم يقترن ذلك بارادة السلطة السياسية والارادة المجتمعية بحيث تكون هاتان الارادتان منبعثتين من القلق من حالة التخلف ومتوجهتين الى التنمية الشاملة. واذا كان على الجمهور ان يقبل بالتضحية وان يسخر طاقاته للتنمية وان يلتزم باهداف التنمية فلابد من أن تكون له فرصة المشاركة في صنع القرار الاقتصادي والسياسي وان توفر له الحوافز الملائمة،فحيث لا مشاركة لا التزام ولا قدرة للقيادة على التعبئة(١٤).

وتهدف هذه الدول من وراء وضع الخطط أو البرامج التنموية الى الاسراع في تحقيق معدلات عالية من النمو الاقتصادي وخاصة في

(١٤) يوسف صايغ ـــ استراتيجية التنمية في العالم العربي ـــ مجلة دراسات عربية ـــ مايو ١٩٨٠ ـــ ص ٢٥

الفترة الأخيرة حيث توافرت لديها المقدرة التمويلية الهائلة ، ولقد سعى بعضها الى تخصيص مبالغ ضخمة في الاستثمار ، ولعل هذا يوضح ان مفهوم التنمية الشامل لم يكن هو المفهوم الذي استندت اليه هذه المحاولات التخطيطية. كما ان هذه المحاولات التخطيطية كانت في كثير من الاحيان منصبة على كثير من الانشاءات والمباني الفخمة ، ولم تكن موجهة الى مشاريع انتاجية ، ان الحكومات في دول المنطقة وغيرها من الدول النامية لا ترغب ان تلتزم بأهداف محددة ولذلك فانه حتى عندما تتبنى بعض هذه الدول خططا أو برامج تنمويه تبقى الاهداف عامة غير محددة ، والتخطيط في هذه الدول يخضع لاعتبارات متعددة بعضها محلي وبعضها خارجي،وبحكم بنيانها الاقتصادي والاجتماعي المعتمد على مورد واحد هو النفط وبحكم أن العوامل الخارجية تلعب دورا رئيسيا في انتاجه وربما في استثمار عائداته ايضا ، فان مسيرة التنمية في هذه الدول محكومة الى حد كبير بالعوامل الخارجية ، وقد ناقشت ندوة التنمية المنعقدة في البحرين في ديسمبر (١٥) ١٩٨٠م موضوع التخطيط في دول المنطقة واتجهت الاراء الى أنه لا توجد خطط بالمعنى الحقيقي وانما استنزاف للثروات،وان مفهوم الخطة السائد هو مفهوم خاطيء لانه مجرد ميزانية للاحتياجات، وأن التخطيط القائم غير سليم لعدم وجود رؤية واضحة لتنمية الانسان وضعف الالتزام السياسي،واتجهت بعض الاراء الى التأكيد على أن التخطيط السليم يحتاج الى مقومات متعددة مثل المؤسسات والاحصاءات والقوى البشرية المدربة وتكاملا بين عوامل التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية والادارية،وهذه المقومات للتخطيط السليم غير متوفرة في هذه الدول. وقد يلجأ بعض هذه الدول

(١٥) ندوة التنمية ــ مرجع سابق.

الى خبرات اجنبية للتخطيط وقد تكون تكنولوجيا التخطيط التي تعتمد عليها هذه الخبرات بعيدة عن واقع هذه الدول. ورغم وجود خطط أو برامج تنمية في اكثر هذه الدول فان عدم وضوح مفهوم التنمية وعدم وضوح الرؤية بالنسبة لأهداف التنمية قد الغى فعاليتها أو حد منها.

وقد يكون الاعتماد على الخبرة الاجنبية في التخطيط حلقة من حلقات التبعية تفرض من خلالها توجهات تساعد على استنزاف الثروة من هذه الدول، وفق استراتيجية مدروسة، ومن المعروف أن اكثر هذه الدول لا يلجأ الى خبرات عربية في التخطيط، وربما لا تتوفر مثل هذه الخبرات الا بقدر معلوم .، وربما لا تتوفر الثقة في مثل هذه الخبرات، أو ربما تثار حولها بعض الشكوك، وتنتصر عقدة الاعتماد على الاجنبي في أكثر الاحوال، ولا يمكن انكار هذا التأثير الاجنبي على الخطط.، والذي قد يكون من نتائجه توجهها لاهداف لا تخدم قضية التنمية الحقيقية في هذه الدول بقدر ماتخدم المصلحة الاقتصادية والسياسية للدول التي تنتمي اليها الخبرة الاجنبية.

ان خطط التنمية قد أصبحت من بين الشعارات التي ترفعها الدول النامية لتدلل على تقدمها، فهي من بين الرموز العديدة التي تستخدمها هذه الدول لتؤكد ممارستها للتنمية، وقد لا تخرج هذه الخطة في كثير من الاحيان عن بيانات وارقام ونماذج قام باعدادها مجموعة من الخبراء والمستشارين الاجانب بعيدا عن الظروف المحلية، ودون مشاركة من الاجهزة المسؤولة عن التنفيذ، وتصبح الخطط في كثير من الاحيان بمثابة دستور يرتبط بسيادة الدولة. ولكنه دستور قد تتجاهله الاجهزة المنفذة، وقد تغفله القيادات الادارية، وقد تتعدى عليه القيادة السياسية، ان هناك عديدا من المقومات التي يرتكز عليها النجاح في اعداد الخطط وفي تنفيذها، ولاشك أن القدرة الادارية

تعتبر من المقومات الاساسية لنجاح الخطط ، وكان يعزي الفشل في تنفيذ الخطط الى عجز الجهاز الاداري بحيث اصبح ينظر في كل الاحيان الى الادارة الحكومية، على أنها العائق الاول والرئيس في تحقيق الاهداف التي تضمنتها الخطط وفي الوقت المحدد(١٦) وتتردد الشكوى عادة من تخلف اجهزة الادارة العامة وعدم ارتقائها الى المستوى الذي تستطيع معه تحقيق الاهداف والطموحات التي تحتويها الخطط، وقد يشارك في هذه الشكوى القيادة السياسية وهيئات التخطيط(١٧) ولاشك ان هيئات التخطيط ذاتها قد يعتورها العجز الاداري وقلة المعلومات الدقيقة والبيانات الاحصائية اللازمة للتخطيط والمتابعة ، وعموما فانه في الدولة بعد الاخرى تبين أن العائق الرئيسي في تنفيذ المشاريع وفي تشغيلها بعد تنفيذها ليس الموارد المالية ولكنه القدرة الادارية(١٨).

وليست قضية التخطيط في هذه الدول هي مدى رغبة القيادة السياسية في تبني خطة معينة. انها التصور الواضح للاهداف المستقبلية المنسجمة مع مقتضيات التنمية الحقيقية. وربما كان هذا التصور غير واضح اصلا في اذهان القيادات السياسية، هذا ان توفرت الرغبة في تبني خطة معينة، وقد تكون هذه الرغبة احيانا غير واردة ، وقد تكون الرغبة واردة ولكن لتحقيق بعض الاهداف التي تقصر قليلا أو كثيرا

---

(١٦) I. Swerdlow, « **Economics** As Part of Development Administration » in **Development** Administration ed. by I. Swerdlow, Syracuse, Syracuse University Press,1963,P.105.

(١٧) عامر الكبيسي ــ واقع الادارة العامة في الوطن العربي وأثره على نظم التربية والتعليم فيها. المجلة العربية للادارة ــ اكتوبر ١٩٨٠م ــ ص ٦

(١٨) A.Waterson, Development Planning (Baltimore :The John Hopkins Press) 1965, P. 249.

عن الاهداف التي يجب ان تتبناها اية خطة مدروسة للتنمية،وقد توضع تلك الاهداف المنسجمة مع مقتضيات التنمية الحقيقية،ولكن توجه الخطة الفعلى لا يكون في اتجاه تحقيق هذه الاهداف ، ثم بعد ذلك كله تبرز المشاكل المتعلقة بتقنيات التخطيط ذلك انه يندر في اغلب هذه الدول وجود الافراد القادرين على التخطيط من خلال جهاز مركزي وبالاعتماد على مشاركة الاجهزة والهيئات الاخرى،وحتى ان توفر احيانا بعض هؤلاء فان مشاركة الاجهزة والهيئات الاخرى قد تكون لها سلبيات بسبب غياب مفهوم التخطيط في هذه الاجهزة والهيئات،واسقاط مشاركة هذه الاجهزة والهيئات يمثل ثغرة كبيرة في التخطيط ذاته.

ان من مقومات التخطيط ضرورة توافر القدرات المؤهلة في أي جهاز مركزي للتخطيط وفي وحدات التخطيط المفترض انتشارها في الاجهزة والمؤسسات،ويجب ان يكون دور ذلك الجهاز واضحا وكذلك دور وحدات التخطيط. ان مجرد وجود جهاز مركزي للتخطيط لا يعني فعالية التخطيط ، كما ان انتشار وحدات التخطيط لا يعني انتشار مفهوم التخطيط في تلك الاجهزة والمؤسسات. ان التخطيط وظيفة رئيسية من وظائف الادارة ومن الضروري أن يكون هناك اهتمام بهذه الوظيفة على مستوى الجهاز والمؤسسة ، أو بمعنى آخر على المستوى الجزئي،وحين يتلاحم الاهتمام بالتخطيط على المستوى الجزئي مع الاهتمام بالتخطيط على المستوى القومي تبرز فعالية التخطيط من حيث مشاركة الاجهزة والمؤسسات ومن حيث قدرتها على ممارسة التخطيط وقدرتها على تنفيذ الخطط ، والتخطيط على المستوى القومي وظيفة أساسية من وظائف ادارة التنمية،والتخطيط هو في حقيقته محصلة خطط الاجهزة والمؤسسات العامة والخاصة،وادارة التنمية هي محصلة الادارة في

الاجهزة والمؤسسات العامة والخاصة.

والواقع في هذه الدول وغيرها من الدول النامية أن وظيفة التخطيط تكاد تكون مغفلة،وأن مفهوم التخطيط مفقود وان القدرة على التخطيط والتنفيذ قاصرة ، ولهذا ينشأ الكثير من المشاكل في الاجهزة والمؤسسات العامة والخاصة المتعلقة بعدم انجاز المشروع في الموعد المحدد ، أو قصور الاعتمادات عن التكلفة الاجمالية ، أو بناء المصنع أو المدرسة أو المستشفى دون تهيئة العدد الكافي من المهندسين أو المدربين أو الاطباء أو ماعداهم من القوى البشرية الضرورية . ومحاولات الترقيع المتكررة والاضافات الفورية الكبيرة مؤشرات على انعدام التخطيط أو قصوره،ومالم يبرز الاهتمام بالتخطيط على المستوى الجزئي ومالم تتوفر القدرة على التخطيط على هذا المستوى فإن التخطيط على المستوى القومي من خلال جهاز مركزي للتخطيط سيكون غير فعال مهما رصد له من خبرة محلية أو اجنبية ، وقصور التخطيط على المستوى الجزئي مؤشر على قصور ادارة التنمية ، ومن المؤشرات الاخرى على قصور التخطيط وقصور ادارة التنمية ايضا عدم توفر المعلومات والبيانات الضرورية التي يستند اليها التخطيط كما تستند اليها متابعة الخطط ، وعدم توفر المعلومات يؤثر تأثيرا مباشرا على التخطيط على المستوى القومي وعلى المستوى الجزئيْ كما يؤثر على عملية اتخاذ القرارات في كلا المستويين.

ويواجه عملية اتخاذ القرار في هذه الدول سواء على مستوى التخطيط أو التنفيذ صعوبات جمة من أبرزها نقص المعلومات الاساسية التي يمكن الاسترشاد بها في ترشيد عملية اتخاذ القرار،وغياب هذه المعلومات يترك فراغا للتقدير الشخصي والتخمين كما يترك الفرصة سانحة لتغلب الضغوط بكافة الوانها واتخاذ القرار سواء في اعلى

المستوى الاداري أو أدناه أو حتى من قبل السلطة السياسية يجب ان يعتمد على سيل متدفق من المعلومات الخاضعة للتحليل ، ولا شك ان اتخاذ القرار يعتبر هو جوهر العملية الادارية حين يكون ذلك داخل الاطار الاداري،ولاشك انه يمثل ايضا جوهر العملية السياسية حيث يكون الامر متعلقا بالاطار السياسي. وفي اطار ادارة التنمية وسعي هذه الدول ــ ولو نظريا ــ الى تكوينها فان القرار على اساس عشوائي تحكمه الظروف المحيطة ولو كانت مؤقتة،او يلعب فيه التقدير الشخصي الدور الحاسم ، لا يمكن ان يكون المنهج الذي تسير عليه ادارة التنمية في تحقيق اهداف التنمية. واذا كان مثل هذا المنهج مقبولا في المجتمع البدائي البسيط حيث الادارة في مجملها بدائية وبسيطة فانه لن يكون نهجا مقبولا حين ينتقل هذا المجتمع البدائي البسيط فيصبح مجتمعا معقدا في تركيباته الادارية وغير الادارية،وحين يكون اتخاذ القرار عادة عند مفترق خيارات لابد ان يكون احدها امثلها في تحقيق الاهداف المطلوبة خلال اقصر مدى زمني ممكن. والتنمية تحسب لذلك حسابا كبيرا. ولقد اوضحت احدى الدراسات الحديثة عن برامج الاصلاح الاداري في قطر انه بالرغم مما جاء في النظام الاساسي للدولة عن مسؤوليتها عن توجيه النهضة الاقتصادية بالتخطيط العلمي واعداد خطة شاملة تكفل تحقيق اكبر قسط من النهوض الاقتصادي والاجتماعي والثقافي والاداري فان قطر تفتقر حاليا الى اى جهاز مركزي للتخطيط او للمعلومات او الاحصاء * بامكانه أن يلعب هذا الدور. واذا كان انشاء بعض الوحدات كالمكتب الفني للتنمية الصناعية للمساعدة في وضع المشاريع الانمائية والاشراف على تنفيذها ربما يكون عاملا مساعدا فانه ليس بالحل الحاسم،ذلك ان الحاجة تستدعي وجود نظام يهتم

---

* تم مؤخرا انشاء جهاز مركزي للاحصاء في ١٩٨٠/٧/٢٧.

بجمع وتنظيم المعلومات على ضوء نظرة شاملة الى حاجات وامكانات الاقتصاد والمجتمع القطري ككل. كذلك تفتقر الادارات الحكومية الى الاحصاءات والمعلومات الاساسية الضرورية لعملها اليومي.(١٩)

واوضحت دراسة ميدانية في دولة الكويت قام بها المعهد العربي للتخطيط ان ٧٣٪ من القيادات الادارية التي شملها البحث تعتمد الى درجة كبيرة على التقدير الشخصي في اتخاذ القرارات،وانه في ثلاث حالات من عينة البحث توجد انظمة للمعلومات الادارية. (٢٠) ان كثيرا من الاخطاء في القرارات تتحملها الوفرة المالية في الوقت الراهن الا ان هذه الاخطاء تعتبر مؤشرا على ضعف قدرات ادارة التنمية كما ان استمرار الاعتماد على الوفرة المالية في امتصاص نتائج الاخطاء في اتخاذ القرارات ستؤدي الى استمرار الاخطاء التراكمية وزيادة اللامبالاة والاعتماد على المواقف المرتجلة في اتخاذ القرارات.

ولا شك ان دول المنطقة واكثر الدول النامية يعوزها وجود نظام متكامل للمعلومات تنساب فيه المعلومات الى مراكز اتخاذ القرارات في قنوات مفتوحة رغم ان العديد من هذه الدول تتواجد فيها اجهزة أو مكاتب مركزية للاحصاء والمعلومات. واستشعارا لهذا النقص في نظام المعلومات وضعت خطة التنمية الثالثة في المملكة العربية السعودية من بين أهدافها رفع مستوى التخطيط الاقتصادي والاجتماعي عن طريق تقديم المعلومات الاحصائية الدقيقة الحديثة عن كافة الأوجه المتعلقة بالتنمية،وتشجيع الاستخدام الواعي للتحليل الاحصائي داخل القطاعين

---

(١٩) فؤاد القاضي ـ نظم المعلومات واتخاذ القرارات في الدول العربية ـ مجلة الادارة العامة يوليو ١٩٨٠ ـ ص ١٣٤.

(٢٠) المرجع السابق ـ ص ١٣٣.

العام والخاص وتوفير التحليل الاحصائي بما يتفق مع احتياجات المملكة. (٢١) ولعل اهم عقبات التخطيط في الدول النامية عموما هو قصور المعلومات أو عدم دقتها أو عدم ملاءمتها للتخطيط ولهذا فان تقارير البنك الدولي عن عدد من دول العالم الثالث تنتهي الى تأكيد هذه النتيجة (٢٢) ولا تكاد المعلومات تتجاوز في بعض الاحيان كونها تقديرات تخمينية ولهذا فانه من العسير التعرف على نتائج القطاعات الاقتصادية وغير الاقتصادية الامر الذي يعول عليه ليس في عملية التخطيط واتخاذ القرارات فحسب بل يعتبر قاعدة اساسية لتقويم الاداء والرقابة والمساءلة. ان غياب هذه المعلومات الكمية والنوعية يجعل عملية التخطيط قاصرة ولا يمكن ان تكون فعالة.

ورغم هذه الاهمية الواضحة لنظام المعلومات والتحليلات الاحصائية فان الاجهزة أو المكاتب المسؤولة عن الاحصاء تعتبر مهامها عادة ثانوية وتحتل هى ذاتها مراكز ثانوية وقد يشغلها في كثير من الاحيان موظفون تعوزهم القدرة على اداء هذه المهام الدقيقة. ان الاجهزة أو المكاتب المركزية أو الوحدات التي قد توجد في الاجهزة والمؤسسات الحكومية تكاد لا تؤدي دورا يذكر ولا تمثل ثقلا في عمليات التخطيط واتخاذ القرارات داخل تلك الاجهزة والمؤسسات. ورغم التطور التكنولوجي السريع في اساليب المعلومات ورغم اقتناء العديد من هذه الدول لتلك الاساليب فإن الاستفادة منها ماتزال محدودة جدا ومازال هناك قصور في الوعي الاداري على مستوى القيادات الادارية بأهمية هذه الاساليب في اتخاذ القرارات، هذا فضلا عن انعدام القدرة والمهارة في تشغيل وادارة مثل هذه الاساليب. و يرى البعض ان التقدم

(٢١) وزارة التخطيط ــ خطة التنمية الثالثة ــ مرجع سابق ــ ١٣٥.

(٢٢) A. Waterson op. cit p. 170.

المنشود في خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية لن يتحقق الا اذا نجحت الادارة في تطوير معلوماتها وتنظيم عملية جمعها وتخزينها وتحليلها وانسيابها الى مراكز اتخاذ القرارات بما يخدم عملية المتابعة والتقويم والتخطيط ومن ثم القدرة على اتخاذ القرارات الصحيحة. (٢٣)

ورغم أنه كثر الحديث في الآونة الأخيرة عن أهمية الادارة في التنمية.، ورغم ان ذلك تأكيد لحقيقة كان من الواجب ادراكها منذ أمد مضى.، فإنه من بين الحقائق الاخرى أن القدرة الادارية ليست وحدها العنصر الحاسم في معضله التنمية ، وفي تنفيذ خطط التنمية اذ هناك عنصر آخر قد يكون له الدور الحاسم في التنمية من حيث صياغة الاهداف وتوجيه التنفيذ ، وهذا العنصر هو القيادة الاساسية. ورغم تفاوت الخبراء في الوزن الذي يعطونه للقيادة السياسية الا أنهم يتفقون جميعا على دورها الهام في نجاح الخطط ، ان تحديد السياسات العامة وتبني خطط التنمية تعتبر كلها قرارات سياسية منوطة بالقيادة السياسية. كما أن اعداد الخطط وتنفيذها ليسا بأكثر أهمية من الالتزام السياسي. ولا شك أن عدم الالتزام السياسي يعوق التنفيذ السليم للخطط فضلا عن اعدادها ، وحين تتم دراسة الاسباب وراء انحراف الاداء عن الاهداف الموضوعة يبرز سبب رئيسي من بينها وهو مدى التزام الحكومة وايمانها بالتخطيط وفي كل الاحيان،فإن الحكومات مالم يكن لديها ايمان بالتخطيط والتزام حقيقي بتحقيق أهدافه فانه ليس بمستنكر ان يأتي الاداء الفعلي بعيداً عن التطلعات. (٢٤) ان مشاكل التنمية والتخطيط للتنمية في الدول النامية عموما

---

(٢٣) فؤاد القاضي ــ مرجع سابق ــ ص ١٣٥ .

(٢٤) A. Waterson op. cit, p. 340

هي مشاكل سياسية أو ادارية في الدرجة الاولى وليست مشاكل اقتصادية ، (٢٥) وتجدر الاشارة الى أن وجود خطة للتنمية لايعني بالضرورة التزام الحكومة بها ، أو قدرتها على تنفيذها.(٢٦)

ان دول المنطقة سواء تلك التي كانت لها تجارب مع خطط التنمية أو تلك التي لم تدخل بعد في تلك التجارب ليس لديها رؤية اقتصادية واجتماعية واضحة تترجم الى اهداف وغايات محددة. ولذلك فان التخطيط بصرف النظر عن وجود خطة أو عدم وجودها يتخبط على غير هدى ، كما أن ادارة التنمية بالاضافة الى عجزها الاداري تعاني من آثار عدم وضوح الرؤية،وهي ذاتها تفتقر الى الاهداف المحددة ، ان وجود خطة محددة الغايات والاهداف ، والالتزام بتنفيذها شرطان ضروريان لنجاح مسيرة التنمية ، ولا تغني الخطة دون الالتزام بالتنفيذ ، كما أن التنفيذ لن يكون موجها الوجهة الصحيحة في غياب الخطة ، ويجب على دول المنطقة أن تؤمن بجدوى التخطيط وتتبناه جوهرا وموضوعا ، وأن تستخدمه في كافة جوانب التنمية من اقتصادية وادارية وسياسية واجتماعية، ويجب على ادارة التنمية أن تخطط لرفع قدرتها الادارية وزيادة رصيدها الفعال من القوى البشرية.

أهمية تنويع مصادر الدخل:

في الوقت الذي شهدت فيه دول المنطقة نموا هائلا في ايراداتها النفطية تمثلت في زيادة دخولها لم تكن هناك مؤسسات تخطيطية او لم يكن هناك تخطيط أصلا،ولذلك جاءت عملية الانفاق عشوائية في

---

(٢٥) Ibid, p. 3

(٢٦) Ibid, p. 106

بعض الحالات او مواجهة لحالات عارضة في حالات اخرى. وقد احدثت تلقائية النمو الاقتصادي سلبيات عديدة سبق التعرض لها في الفصول السابقة. ورغم أن وجود المؤسسات التخطيطية لا يعني بالضرورة وجود التخطيط ورغم ان التخطيط قد يكون موجودا حتى في غياب مؤسسات تخطيطية مستقلة فان المشكلة الاساسية في هذه الدول أنها كانت تفتقر الى التخطيط السليم. ولا شك أن التخطيط السليم يعتمد على عدد من المقومات،من أبرزها وجود ارادة تخطيطية لدى متخذي القرار ووجود الخبرة القادرة على اعداد الخطط من منطلقات واقعية وأخذ في الاعتبار للمتطلبات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والادارية وتوجه مرسوم للتغيير المطلوب.

والتخطيط اضافة الى ذلك يحتاج الى رصيد متكامل ودقيق من المعلومات حتى لا يكون مجرد تخمين قد لا يبتعد كثيرا عن العشوائية الناجمة من غياب التخطيط،ويحتاج قبل ذلك الى وضوح في الاهداف والى دعم سياسي فعلي،وربما كان غياب التخطيط الفعلي في هذه الدول يرجع الى غياب اكثر هذه المقومات. واذا كان من الممكن التعويض عن نقص الخبرة باللجوء الى الخبرة الاجنبية فانه رغم بعدها عن الواقع وما ينتج عن ذلك من فجوة بين التخطيط وبين الواقع فان غياب المقومات الاخرى يظل حجر عثرة امام سلامة التخطيط.

ان قضية التنمية في دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط هي قضية مصيرية ومسألة حياة أو موت ، فالنفط ثروة ناضبة وما زال الاستنزاف من هذه الثروة دون حساب ، والانفاق دون حساب،ومن الواجب عدم استنزاف الموارد الطبيعية القابلة للنضوب وخاصة النفط واطالة عمر استخدامها لصالح الاجيال القادمة. (٢٧)

(٢٧) سيد نميري ومحمد ريحان ــ استراتيجية التنمية الصناعية في الوطن العربي ــ بحث غير منشور ١٩٨٠ ــ ص١٧.

والثروة النفطية ليست ثراء، فالثراء يعني استمرار قدرة الثروة على ان تعطي عائدا يتصاعد بما يحقق تقدم الاجيال الحاضرة واساسا لمستقبل الاجيال القادمة وهي الامور التى بدونها تتعرض الثروة للفناء مهما كانت قيمتها. (٢٨)

ان الزيادة الكبيرة في عائدات النفط لا تعني في حد ذاتها الشيء الكثير، كما ان النقد السائل المتولد من تصدير النفط لا يشكل ثروة حقيقية ولا يقود تلقائيا للتنمية الاقتصادية، ولهذا فان عائدات النفط يجب الا ينظر اليها من خلال المنظار النقدي وانما من خلال ما تستطيع توفيره من وسائل ومقومات التنمية.

ان الثروة النفطية تدر ايراداتها للحكومة، ولهذا فان الحكومة هي الثرية وليس المجتمع وبحكم اعتماد الاقتصاد على مورد واحد تقريبا يرتكز الى حد كبير على الخبرة الادارية والتكنولوجية الاجنبية كما يرتكز على العمالة الوافدة فان الاقتصاد يعتبر اقتصادا تابعا ، كما تمثل صناعة النفط وهي قوام البنيان الاقتصادي جزيرة تكنولوجية متقدمة ومنعزلة في وسط محيط متخلف ، وما لم يرتكز هذا البنيان على قاعدة عريضة من الخبرة التكنولوجية والادارية المحلية القادرة على النمو والتطور فان البنيان الاقتصادي سيظل تابعا ومزعزعا. ولعل الشركات الاجنبية في أكثر دول المنطقة حاولت خلال المدة الطويلة التى حظيت فيها بالامتيازات أن توصد السبل أمام نمو الخبرة التكنولوجية والادارية المحلية فضلا عن أن ظروف التخلف العلمي والاجتماعي ساعدت أيضا على عدم نمو تلك الخبرة وساعدت على التوجه نحو الاعمال الحكومية السهلة والميسورة.

---

(٢٨) المرجع السابق — ص١٢

وحتى لو طال أمد النفط أكثر مما هو متوقع فانه يظل موردا ناضبا ، ومن ناحية أخرى فان الاعتماد الكلي تقريبا على مورد واحد يجعل البنيان الاقتصادي يتأثر كثيرا بأية هزات يتعرض لها هذا المورد وأية تقلبات في السوق العالمي. كما أن السعي لايجاد مصادر بديلة وان بدت أهدافه بعيدة المنال أو كانت آثاره غير ملموسة فانه ليس من المستبعد في المدى الطويل على الاقل أن تتحقق تلك الاهداف وأن تكون الآثار السلبية على هذا المورد كبيرة ، ولهذا فانه من غير الممكن تجاهل كل هذه الاحتمالات.

ان جميع هذه الدول تتحدث منذ سنوات عن تنويع مصادر الدخل كهدف تفرضه ظروف الثروة المفاجئة في الدرجة الاولى ، الا أنه مرت كل هذه السنوات وما زال الاعتماد على النفط كبيرا ، ويكاد يكون اعتمادا كليا ، ان تنويع مصادر الدخل وتخفيض الاعتماد على النفط كمصدر ناضب وتثمير عائدات النفط في هذه المرحلة لتطوير مصادر دخل بديلة تواجه المتطلبات وتؤمن مستقبل الاجيال القادمة هي القضية المصيرية في هذه الاقطار. (٢٩)

غير أن المتتبع لجهود هذه الدول في تخفيض اعتمادها على عائدات النفط وتطوير مصادر لتوليد الدخل خارج قطاع النفط لا يجد الا أنها جهود محدودة ، ولذلك جاءت ثمارها محدودة.

ان المملكة العربية السعودية على سبيل المثال وهي من بين الدول التى تبنت خططا للتنمية منذ سنوات وتمر الآن بخطتها الثالثة ، وتعتبر قضية تنويع مصادر الدخل من بين القضايا الاساسية،ما تزال كغيرها

---

(٢٩) محمد صادق ــ التنمية في الاقطار المنتجة للنفط في الجزيرة العربية بين عائدات النفط وادارة التنمية ــ مرجع سابق ــ ص١٣.

تعتمد على ايرادات النفط اعتمادا كبيرا ، وقد تنتهي خطة التنمية الثالثة وتبدأ خطة التنمية الرابعة والوضع ما يزال الى حد كبير هو نفس الوضع.

ولعل هناك العديد من المؤشرات التى توضح الهيمنة الكبيرة للنفط على القطاع الاقتصادي بأسره وهذه الهيمنة تتعدى القطاع الاقتصادي الى القطاعات الاخرى جميعها. وتتروواح نسبة صادرات النفط الى اجمالي الصادرات ما بين ٩٠٪ الى ٩٩٪ كما تتراوح نسبة عائدات النفط الى جملة الايرادات الحكومية ما بين ٨٥٪ الى ٩٩٪ أما مساهمة النفط في تكوين الناتج المحلي الاجمالي فتتراوح بين ٦٦٪ الى ٧١٪.(٣٠)

ويتضح من استقراء مساهمة الناتج المحلي النفطي في اجمالي الناتج المحلي ان تلك المساهمة كبيرة وقد تصل في عدد منها الى ٧٠٪ في المتوسط تقريبا ، ولا يعني ذلك أنه في حالة نضوب الزيت ستظل هناك نسبة ملموسة،٣٠٪ في المتوسط تقريبا،يمكن أن يقوم عليها اقتصاد هذه الدول ، اذ من الممكن أن نتبين أن مساهمة الناتج المحلي غير النفطي ترتكز الى حد كبير على الانفاق الحكومي والانفاق الحكومي يرتكز ارتكازا كبيرا على ايرادات النفط اذ تصل نسبة ايرادات النفط الى اجمالي ايرادات الحكومة ٩٠٪ أو تزيد عنها في عدد من دول المنطقة. (٣١)

ولعل كل ذلك يوضح أن اقتصاد المنطقة يعتمد اعتمادا يكاد يكون كليا على النفط ، ولو استبعدت آثاره المباشرة وغير المباشرة لظهر جليا

---

(٣٠) محمود عبد الفضيل ــ مشاكل وآفاق عملية التنمية في البلدان النفطية الريعية ــ مرجع سابق.

(٣١) محمد صادق ــ التنمية في الاقطار المنتجة للنفط في الجزيرة العربية بين عائدات النفط وادارة التنمية ــ مرجع سابق ــ ص٢٣.

مدى ضعف القاعدة التي يستند عليها الاقتصاد في هذه الدول.

وكما هو واضح فإن الوقت ليس في صالح هذه الدول،اذ بصرف النظر عن احتمال ابتكار طاقات بديلة قد تقلل الاعتماد على النفط أو تلغي هذا الاعتماد ، فان كل عقد يمر على هذه الدول وهي ما تزال تتحدث عن التنويع في مصادر الدخل غير أنها ما تزال تعتمد عليه اعتمادا يكاد يكون كليا يفسر اخفاق هذه الدول في بناء قاعدة المستقبل للاجيال القادمة ، و يقلل من قدرتها على بناء تلك القاعدة خلال مدى زمني يتناقص عقدا بعد عقد.

ولعل أغلب هذه الدول ينتج و يصدر النفط بكميات أكبر بكثير مما يحتاج اليه لتمويل الفيض الدافق من السلع والخدمات المستوردة والتي يتكون الجزء الاكبر منها من سلع ذات طبيعة استهلاكية سواء أكان ذلك بصورة مباشرة أو غير مباشرة. وربما كانت هذه الدول مدفوعة الى ذلك تحت ضغط الدعاية التي تروج لها الدول الصناعية الكبرى عن حاجة الاقتصاد العالمي ، وتحت ضغط الدول الصناعية الكبرى المستهلكة للنفط التي يحرص أكثرها على استيراد اكبر قدر ممكن من النفط يتجاوز حاجتها، لمحاولة تخزينه وحفظه تحسبا لاية تقلبات مستقبلية ، واضافة الى كل ذلك فان الشعور العام لدى صانعي القرارات هو الاستفادة القصوى من هذا المورد لصالح الحاضر وتفضيل ذلك على صالح الاجيال القادمة في المستقبل،وليس ذلك بالنهج الحكيم. وبرغم الحجة القائلة بأن استثمارات العائدات النفطية الكبيرة سيعود بمردود كبير تستفيد منه الاجيال القادمة حتى بعد نضوب النفط فانه يجب الا يغيب عن البال أن هذه العائدات النفطية الكبيرة يعود جزء كبير منها الى الدول الصناعية الكبرى في هيئة استثمارات، و يظل مردودها تحت سيطرة هذه الدول وتحت تأثير العوامل

الاقتصادية والسياسية في هذه الدول. وفي مثل هذه الحالة فان الحفاظ على النفط في باطن الارض وانتهاج سياسة انتاجية وتصديرية مبنية على الحاجة لتمويل الخدمات والمشاريع الانتاجية في الدرجة الاولى ربما كان مردوده على الاجيال القادمة أكثر ضمانا،رغم الادعاء بأن مثل هذا المنهج سوف يواجه مخاطر انخفاض القيمة الرأسمالية المستقبلية للمخزون من الاحتياطيات النفطية ، وعموما فإن النهج الاسلم كما يراه بعض الاقتصاديين هو عدم استنزاف الموارد النفطية بصورة تفوق حاجات الاقتصاد الجارية والانمائية لان النفط في مكمنه الطبيعي سيحقق في المستقبل سعرا أعلى من سعره الحالي،وأهم من ذلك أن النفط المحتفظ به سيوفر الامن في الحقب القادمة عندما تدخل المنطقة عهد التصنيع الكثيف.(٣٢) كما أن المسار الامثل في نظر بعض الاقتصاديين هو ذلك الذي يسمح بتحقيق أعلى درجة ممكنة من التنمية الداخلية وتنويع هيكل الاقتصاد مع اقتراب أفق نضوب النفط وتقلص الريع الخارجي المترتب عليه ، وهذا يعني أن معدل الاستغلال الوحيد للموارد النفطية هو ذلك المعدل الذي يتم التعويض عنه تدريجيا وآنيا من خلال نشاطات استثمارية واسعة في اطار الاقتصاد المحلي بالشكل الذي يسمح بتوليد أكبر قدر ممكن من الآثار الانمائية والتغيرات الهيكلية (٣٣) بدلا من ايجاد تراكمات استثمارية في الدول الصناعية المتقدمة وليست تراكمات استثمارية داخل المنطقة تنمي القدرة الذاتية لها على الانتاج والنمو ، ولا شك أن تحديد المعدل الامثل للانتاج قد لا تحكمه الاعتبارات الاقتصادية البحتة وانما العديد من الاعتبارات

---

(٣٢) يوسف صايغ ــ الكلفة الاجتماعية للعائدات النفطية ــ ورقة مقدمة الى مؤتمر الطاقة العربي الاول ــ أبو ظبي مارس ١٩٧٩ ــ ص٤.

(٣٣) محمود عبد الفضيل ــ مشاكل وآفاق عملية التنمية في البلدان النفطية الريعية ــ مرجع سابق ــ ص٢٢٤.

الاقتصادية والسياسية العالمية والاقليمية والمحلية التى قد تكون لها اتجاهات مضادة ومتناقضة،واذا كان الواقع يقتضي التوفيق بين هذه الاعتبارات فانه يجب ألا تهضم في محاولة التوفيق قضية التنمية والمصالح الحيوية للأمة.

ان تنويع مصادر الدخل ببناء القدرة الانتاجية الذاتية والخروج من حلقة التبعية الاقتصادية وبقية حلقات التبعية يظل في كل الأحيان الهدف المصيري الذي لا يمكن اغفاله ، ورغم أن هذه الدول مدركة لأهمية هذا الهدف فـإنها لم تصرف حتى الآن اهتماماً جدياً ومكثفاً نحوه.

ولعل هناك عدداً من القضايا التي يجب إثارتها في هذا الصدد ، فرغم أن هناك تفاوتاً بين دول المنطقة من حيث مسيرتها التنموية ولعل بعضها كان أسبق في هذه المسيرة فـإنها تبدو جميعاً وكأنها تقف عند نفس النقطة ، فهل يكمن السبب في الاخفاق في تحقيق هذا الهدف المصيري في ضعف التخطيط او انعدام الارادة السياسية او عدم وجود الاجهزة والمؤسسات والقوى البشرية القادرة على التنفيذ ؟ وهل السبب في هذا التعثر في تحقيق قدر ملموس من هذا الهدف المصيري له مرتكزات خارجية تتحكم في مسيرة التنمية في هذه الدول أم أن مرتكزاته داخلية لا تعدو أن تكون واحداً أو أكثر من الأسباب التي سبقت الاشارة اليها؟؟

انه من قبيل التطلعات التي تتجاوز حدود الواقع أن نتوقع امكانية تحقيق هذا الهدف خلال مدى زمنى قصير ، اذ لابد أن يأخذ بناء المؤسسات وتكوين القوى البشرية المؤهلة والمدربة سنوات طويلة ، وما لم يقترن كل ذلك بارادة سياسية ووعي مجتمعي فستظل هذه الدول على نفس النقطة التي تقف عندها.

والمشكلة لا تكمن في مدى قدرة هذه الدول على التصدي لبناء المؤسسات واعداد الافراد فحسب وإنما تكمن المشكلة في غياب الرؤية الواضحة للأهداف الحالية والمستقبلية ، ان بناء المؤسسات وإعداد الأفراد لا يمكن أن يسير على النهج السوي في غياب تلك الرؤية الواضحة ، ولا شك أن القيادة السياسية لها الدور الأساسي والحاسم في صياغة الأهداف العامة وتحديد أولوياتها وتوزيع الموارد والتأثير والتوجيه للمجتمع ككل بصفة عامة ، ولأجهزة الادارة العامة بصفة خاصة ، ولهذا فان القيادة السياسية من بين أهم المقومات أحياناً، وأهم المعوقات في أحيان أخرى لادارة التنمية ، ان دور القيادة السياسية ومدى التزامها بالتنمية هو القضية الأساسية في معضلة التنمية في دول المنطقة. ويرى البعض أن العامل السياسي قد قهر ادارة التنمية وكبت من طموحاتها وحدّ من قدرتها على رفع مستوى كفاءتها ويعتبرونه من أهم معوقات التنمية في هذه الدول خلال العقد الماضي، ويؤكدون بأن أثر العامل السياسي سيكون أكبر من أثر العامل الاقتصادي أو الاجتماعي في تحقيق أهداف التنمية المنشودة والممكنة في هذه الدول خلال الفترة القادمة (٣٤). ولعله يجب التأكيد على أنه في هذه الدول وغيرها من الدول النامية قد تحتل قضايا أخرى درجة عالية في سلم الأولويات بالنسبة للقيادة السياسية،وتحتل قضية التنمية درجة متدنية من الناحية الفعلية بصرف النظر عن الأهداف المعلنة ، وربما كان هذا سبباً رئيسياً وراء الانجازات المحدودة لمحاولات التنمية ، ولا شك أن قضية التنمية حين تحتل درجة متدنية في سلم الأولويات فان من آثار ذلك كبت محاولات التنمية واجهاض نتائجها.

---

(٣٤) ندوة التنمية ــ مرجع سابق.

ان تنويع مصادر الدخل ليس بالأمر المستحيل لو صرفت هذه الدول اهتماماً مكثفاً نحوه مقترناً بارادة تخطيطيه وقدرة على التخطيط والتنفيذ ، ولعل هناك العديد من المرتكزات لتحقيق التنويع في مصادر الدخل منها :

١ ــ بناء قاعدة صناعية.
٢ ــ تنمية القطاع الزراعي.
٣ ــ استغلال الثروة المائية.
٤ ــ إقامة أسواق مالية.

ويمثل الاتجاه نحو الصناعة ــ ولو من منطلقات مغلوطة ــ درجة متقدمة من الأولويات في أكثر هذه الدول، ويحتل الاهتمام باقامة أسواق مالية درجة متقدمة في البعض الآخر،وقد انصرف الاهتمام مؤخراً في بعضها للاهتمام بتنمية الثروة المائية،أما الزراعة فتكاد تكون قطاعاً غير قائم في أكثر هذه الدول ولذلك تتلاشى أهميته كمرتكز من مرتكزات تحقيق التنويع في مصادر الدخل.

وانطلاقاً من كون الصناعة تحتل المرتكز الرئيسي لتحقيق التنويع في مصادر الدخل فانه يجدر التعرض لها بشيء من التفصيل في الصفحات اللاحقة.

التصنيع كمدخل رئيسي لتنويع مصادر الدخل:

يحتل التصنيع في كل الدول النامية حيزاً كبيراً من تطلعاتها، وتحاول هذه الدول أن تحقق القاعدة الصناعية التي تخرجها من حلقات التبعية الاقتصادية من ناحية والتي توفر لها دخلا من ناحية أخرى. وبالنسبة لدول المنطقة برز التصنيع كمدخل رئيسي لمواجهة التحدي الذي يفرضه الاعتماد على مصدر واحد قابل للنضوب وهو النفط ، لقد

انساقت هذه الدول كغيرها من الدول النامية وراء بريق الجانب المادي من التنمية الاقتصادية دون أن يكون هناك استيعاب كامل لجوهر التنمية الاقتصادية، ولذلك جاء انسياقها وراء زخرف التنمية الاقتصادية وشكلها وليس وراء القاعدة الانتاجية العريضة للتنمية الاقتصادية. وحسبت هذه الدول كغيرها من الدول النامية أن الصناعة هي المفتاح الوحيد للتنمية ولذلك فقد سعت الى قيام الصناعة من منطلقات مغلوطة في أكثر الأحيان وبأي ثمن ولو كانت صناعة غير منتجة، أو صناعة لا تتوفر مقوماتها أو أسباب نجاحها لأن الصناعة هي في كل الأحوال أبرز رموز التقدم.

ولقد حاولت هذه الدول خوض غمار الصناعة ولكن من خلال منطلقات ارتجالية غير مدروسة او سعياً وراء بريق الصناعة مظهراً من مظاهر العزة القومية، ولم تكن تلك المحاولات في أكثرها جادة، ولذلك جاءت ثمارها محدودة، وهامشية فيما عدا الصناعات التي تتعلق بالنفط والغاز الطبيعي، ويرى البعض أنه ما لم تتمكن هذه الأقطار من تأمين درجة عالية من التنسيق فمن الممكن أن تنشأ مخاطر من ازدواجية هذه الصناعات (٣٥). ان الاتجاه الطبيعي في هذه البلدان من المتوقع أن يكون نحو الصناعات البتروكيماوية، ولكن جعل هذه الصناعات مرتكزاً أساسياً لتفادي خطر الاعتماد على مورد واحد لا يحل المشكلة اذ أن آثار نضوب النفط ستكون مدمرة لهذه الصناعات ايضا. والخطر الذي يواجه جميع دول المنطقة التي لا تمتلك موارد طبيعية باستثناء النفط هو محاولتها تطوير نفس المشروعات

---

(٣٥) محمد صادق ــ التنمية في الأقطار العربية المنتجة للنفط في الجزيرة العربية بين عائدات النفط وادارة التنمية ــ مرجع سابق ــ ص ٢٤.

والقيام بنفس النوع من التنمية في وقت واحد (٣٦) ومن الواجب على هذه الدول تبني استراتيجية متكاملة موحدة لكي تتفادى مثل تلك الاخطار.

ان توجه الصناعات البتروكيماوية هو توجه تصديري بحكم ضيق السوق المحلي ، ومحدودية استيعابه ، واذا كانت بعض دول المنطقة كالمملكة العربية السعودية والكويت وقطر قد اتجهت الى اقامة المجمعات البتروكيماوية أو خططت للتوسع فيها باستثمارات ضخمة ، فإنه رغم الميزة النسبية لقيام هذه الصناعات في هذه الدول فان الأمر يحتاج الى تنسيق بين هذه الدول ، خصوصاً أن ناتج مثل هذه الصناعات موجه للاسواق العالمية نظراً لضيق السوق المحلي عن استيعاب هذا الانتاج الكبير. ولا شك أن دول المنطقة يتبع معظمها الطريق الرأسمالي في التنمية اذ بالاضافة الى الاستثمار في تطوير الهياكل الأساسية وقطاع الخدمات فانها تتجه الى تطوير الصناعات التصديرية القائمة على النفط ، وتضطر هذه الدول للاعتماد على الشركات الصناعية الأجنبية لامدادها بالمعرفة الفنية لضمان تسويق المنتجات ، كما تضطر للاعتماد على العمالة الوافدة في تنفيذ وتشغيل هذه المشروعات الصناعية. ومن المتوقع أن تزداد وتتوسع المشروعات الصناعية في مجالات التكرير والأسمدة والبتروكيماويات والغاز غير أنه يجب توطين الخبرة في هذه الصناعة وكسب القدرة على تسويقها.

ويجب ألا يغيب عن البال ان مقومات الصناعة خارج قطاع النفط ليست كلها ميسورة اذ تظل مشكلة القوى العاملة المدربة عقبة كأداء ، كما أن التجهيزات الأساسية في المنطقة ما زالت دون الحد الكافي

---

(٣٦) خزعل الجاسم ـ التنمية الاقتصادية في دولة الامارات ـ جامعة الامارات العربية المتحدة ص ٤٢.

لتأمين متطلبات التنمية الصناعية (٣٧) و يضاف الى كل ذلك غياب التوجيه الفعلي للمجتمع نحو الصناعة

ورغم أن مساهمة قطاع الصناعة في الناتج المحلي قد ارتفعت فإن هذا الارتفاع في المساهمة مرجعه قطاع النفط لأنه ان أمعنا النظر في مساهمة الصناعات التحويلية وهو المؤشر الأكثر دلالة على مستوى التصنيع فاننا نجد أن هذه المساهمة ما زالت منخفضة (٣٨).

ان اتجاه هذه الدول نحو الصناعات المرتبطة بالنفط على غير سياسة استراتيجية مبرمجة او اطار من التنسيق والتكامل هو اتجاه ستطغى سلبياته على ايجابياته، غيران الأمر الأكثر خطورة هو ان هذا الاتجاه لن يساعد كثيراً في تحقيق هدف التنويع في مصادر الدخل ، اذ أن مصير هذه الصناعات مرتبط بالنفط ، ولذلك فان كل علامات الاستفهام التي تفرض نفسها حول نضوب النفط ستظل معلقة أمام مثل هذه الصناعات ، وتجدر الاشارة الى أن دول المنطقة في سعيها نحو إنشاء الصناعات البتروكيمائية انما تسعى نحو الخيار الأفضل المتاح لها والذي تتمتع فيه بميزة نسبية. ولما كان نجاح الصناعات البتروكيمائية يعتمد على مقومات معينة، أهمها توافر المواد الأولية اللازمة وتوافر مصادر التمويل الكافية خصوصاً ان هذه الصناعات تتطلب استثمارات كبيرة فان دول المنطقة المنتجة للنفط تعتبر من أنسب مناطق العالم ملاءمة لهذه الصناعات، فبالاضافة الى توافر النفط والغاز تتمتع دول المنطقة بفوائض مالية تكفي لتغطية حاجة هذه الصناعات للاستثمارات الضخمة فضلا عما تتمتع به من وضع استراتيجي يمكنها ان تكون مركزاً تصديرياً منافساً. ورغم ذلك فان الدول الصناعية المنتجة

---

(٣٧) خالد الحامض ــ مرجع سابق ــ ص ٤ .

(٣٨) محمد صادق ــ الادارة ومستقبل التنمية العربية ــ مرجع سابق ــ ص ١٨.

للبتروكيماويات تحاول التشكيك في نجاح هذه الصناعات في دول المنطقة بسبب نقص المعرفة والخبرة وعدم توافر البنية الاساسية لاقتصادياتها بالاضافة الى ضيق السوق الداخلي،ومثل هذا الموقف لا تمليه سوى المصالح الخاصة للدول الصناعية ورغبتها في ابقاء الدول النامية ومنها دول المنطقة كمصدر للمواد الأولية اللازمة (٣٩) ومستهلك للناتج المصنع وتكون الدول الصناعية هي الكاسبة في الحالين ، غير انه مع الميزة النسبية لدول المنطقة في مجال هذه الصناعات فانها لا يمكن ان تزدهر وتستقر ما لم تعمل هذه الدول على ايجاد تنسيق فعلي فيما بينها وعلى تكوين جبهة منظمة خصوصاً انها تواجه تحديات كبيرة وتكتلات اقتصادية وسياسية منظمة،وما لم تعمل هذه الدول ايضا على اكتساب المعرفة والمهارة المطلوبة وتكوين قاعدة عريضة من القوى العاملة المدربة،وقد يقتضي ذلك انشاء مراكز تدريب خاصة بتلك الصناعات أو كليات أو معاهد عليا ، وفي كل الأحوال ستظل مسألة احتمال نضوب النفط مسألة لا يمكن تجاهل أثرها على مستقبل هذه الصناعات في المدى الطويل جداً ، ورغم ان نقص المعرفة والخبرة قد يفرض على هذه الدول اللجوء الى الشريك الأجنبي فانه يجب ان تظل لهذه الدول الهيمنة التامة على هذه الصناعات لا ان تكون تلك الهيمنة للشريك الأجنبي وإلا فانه سيغلب مصلحته على مصلحة هذه الدول في ازدهار هذه الصناعة واستمرارها ، ومن المؤسف ان يلعب الشريك الأجنبي الدور الأساسي في هذه الصناعات وان يكون هو صاحب اليد الطولي في تحديد مستقبل هذه الصناعات.

---

(٣٩) محمود سلامة ومحمد هشام خواجكية ـ مستقبل الصناعات البتروكيماوية في منطقة الخليج العربي ـ كلية التجارة والاقتصاد والعلوم السياسية ـ جامعة الكويت ١٩٧٨ ـ ص ٥.

انه يجب ألا تغفل هذه الدول الصناعات المتعلقة بالنفط ولكنها يجب ألا تتجه الى هذه الصناعات فحسب ، وان تعلق عليها كل آمالها المستقبلية فيكون مثلها مثل من يضع جميع البيض في سلة واحدة ، وعلى الرغم من ان جميع الدول في المنطقة تتجه الى مثل هذه الصناعات فإنه تجب الاشارة الى أن هناك تفاوتاً فيما بين هذه الدول في حجم استثماراتها في هذه الصناعات ، ولعل بعضها بالغ في حجم استثماراته فيها ، وسارع في بناء قاعدة ضخمة من هذه الصناعات،غير أنها قاعدة ترتكز على الخبرة والادارة الأجنبية وكذلك على القوى البشرية الأجنبية فتبدو بمثابة مستعمرات صناعية ، وقد تبقى كذلك حتى ينضب الزيت أو يقضي الله أمراً كان مفعولا ، ولا تقف المشكلة عند هذا الحد وإنما تمتد بحكم تحكم الشركات الأممية ومراكز القوى المسيطرة على السوق العالمية لترسخ تبعية الاقتصاد في هذه الدول لتلك الشركات والمراكز.

ولا شك ان النجاح الأساسي لمثل هذه الصناعات يعتمد في الدرجة الاولى على مدى القدرة على توطينها ونقل التكنولوجيا والخبرة الادارية الى الكفاءات المحلية،وبناء قاعدة تنتشر منها التكنولوجيا والخبرة الادارية الى بقية الصناعات فتساعد على تطورها وازدهارها. غير ان العديد من هذه المشروعات الصناعية الضخمة يكاد يعتمد على العمالة الأجنبية بصورة كاملة،وهو أمر يهدم الأهداف الأساسية من وراء قيام مثل هذه الصناعات ويضيع على الاقتصاد ككل خبرة النمو المترابط القادر على التطور والانتشار ودعم البنيان الاقتصادي. ومن البديهي ان الاستمرار في انشاء مثل هذه المشروعات الصناعية الضخمة المكتفية ذاتياً بالخبرة والعمالة الأجنبية ستكون له انعكاسات سلبية على الكيان الاقتصادي وربما السياسي في اي ظروف غير متوقعة. وعموماً

فان الصناعة مسألة تحتاج الى استراتيجية عميقة يكون مرتكزها الصناعات الأساسية التي بامكانها ان تطلق آثارها الحركية الى كافة فروع الصناعة القائمة عليها والمستفيدة منها، ومن أبرزها الصناعات الهندسية واكتساب القدرة على تطوير وضع التصاميم الهندسية وصنع آلات الانتاج ومعداته، وهي أمور لابد منها اذا أريد للتصنيع أن يتوطن ويتطور(٤٠) ولهذا فان الصناعات البتروكيماوية القائمة على التصدير لدرجة تبدو فيها منعزلة عن المجتمع ولا تكاد تبرز صلة واضحة بينها وبين بقية القطاعات لن تكون آثارها في تحريك فروع الصناعة الأخرى او النشاط الاقتصادي المحلي أو بقية القطاعات في المجتمع إلا آثارا محدودة ، ان مثل هذه الصناعات بحكم توجهاتها التصديرية قد تبقى منفصلة عن القطاعات الاقتصادية الأخرى ، ولهذا فانه من الصعوبة بمكان أن تلعب دور المحرك الرئيسي للقطاعات الاقتصادية أو أن تكون مرتكزاً أساسياً لانتشار الصناعة وازدهارها.

ان هذه الصناعات ـ كما هو معروف ـ ترتكز على كثافة رأسمالية كما تعتمد على مهارة تقنية كبيرة. واذا كانت هذه الدول قادرة على استثمار جزء كبير من رأس المال فانها تعوزها تلك المهارة التقنية، ولذلك اضطرت في كثير من الحالات الى الدخول في مشاريع مشتركة مع شركات أجنبية وعادة ما يكون التزام هذه الدول بالجزء الأكبر من رأس المال، ويلتزم الشريك الأجنبي بتقديم المعرفة التقنية والادارية. ومن غير المتوقع أن يقدم الشريك الأجنبي المعرفة التقنية والادارية إلا في الحدود التي لا تؤثر على احتكاره لتلك المعرفة ، ويظل هو المهيمن على ادارة المشروع والمتحكم في سياساته وبرامجه ،

---

(٤٠) يوسف صايغ ـ استراتيجية التنمية في العالم العربي ـ مرجع سابق ـ ص ٢٤.

ان الشريك الأجنبي يهمه في الدرجة الاولى المردود المالي الذي يعود اليه وقد يسعى الى الاستئثار بالتكنولوجيا وعدم تدريب الكوادر الوطنية تأكيداً لاستمرار الحاجة اليه وعدم خلق قاعدة منافسة في المستقبل. وتعتمد المسألة دائماً على قدرة هذه الدول على الدخول للمشاركة من مركز القوة وفي تحديد إطار المشاركة بما يضمن تحقيق النتائج الايجابية وفي متابعة الاشراف للتأكد من تحقيق تلك النتائج.

واذا كانت ظروف الصناعات البتروكيماوية تكاد تكون متماثلة في أكثر هذه الدول ولا تمنع من تكرارها طالما أن أسباب ازدهارها متوفرة مع الحاجة الى التنسيق ، فان التسابق وراء بريق صناعات أخرى مثل الحديد والصلب وتكرارها قد يقضي على فرص نجاحها. ولهذا فإن على هذه الدول أن تتبع سياسة تصنيعية موحدة بحيث تتوزع الصناعات فيما بينها حسب ما تمليه الاعتبارات الاقتصادية ، وان تزيل بصورة جادة كل الحواجز والعقبات التي تحول دون وجود سوق مشتركة ، ولعل ذلك يساعد على الربط بين اقتصاديات هذه الدول ويحقق الازدهار للصناعة فيها ، وربما يساعد على التخفيف من وطأة التبعية.

ان نجاح اي صناعة ـ كما هو معروف ـ انما يعتمد على توفر المواد الأساسية كما يعتمد على التمويل والخبرة التكنولوجية والادارية. ومن الواضح أن المواد الأساسية لبعض الصناعات متوفرة كما أن التمويل ميسور ، غير أن العقبة الكأداء هي مشكلة الخبرة التكنولوجية والادارية. ولهذا كان لابد من التعرض لهذه المشكلة ببعض التفصيل.

المعرفة التكنولوجية كمدخل رئيسي للتصنيع :

يعتبر بعض الاقتصاديين التكنولوجيا العنصر الحاسم في عملية

التنمية (٤١) وبرز نقل التكنولوجيا على اعتبار أنه الأداة الرئيسية لتحقيق التنمية ولهذا أصبحت الدول النامية تتطلع الى نقل التكنولوجيا وهي تعاني ذاتياً من ضآلة القدرة التكنولوجية ومن ضعف قدرتها على استيعاب التكنولوجيا،ومع المعدل السريع للتطور التكنولوجي تزداد الفجوة التكنولوجية بين الدول المتقدمة والدول النامية. ونقل التكنولوجيا لا يعني شراءها آلات وأجهزة يظل أمر تشغيلها وصيانتها منوطاً بالخبرة الأجنبية،ولكن نقل التكنولوجيا يعني توطين الخبرة والمعرفة التكنولوجية محلياً وتوطين القدرة على تطويرها و يعني ذلك أيضاً توجيه القدرة على البحث العلمي والابتكار والاختراع. والتكنولوجيا بهذا المعنى ليست قاصرة على السلع الانتاجية،انها القدرة على البحث العلمي واستخدام نتائجه في تصنيع وتطوير أساليب أداء العمليات الانتاجية بالمعنى الواسع الذي يشمل الخدمات والأنشطة الادارية والاجتماعية بهدف التوصل الى أساليب جديدة أجدى للمجتمع. (٤٢).

ولا شك أن نقل التكنولوجيا ليس بالمهمة اليسيرة ذلك أن التكنولوجيا تمثل أداة قوة في يد الدول المتقدمة وتسلط على الدول النامية وفرض التبعية عليها. والدول المتقدمة تحتكر التكنولوجيا الى حد كبير ولهذا فان الدول النامية في موقف تفاوض ضعيف نسبياً بالنسبة

---

(٤١) كمال عسكر ــ بين التفاؤل والتشاؤم ــ دراسة مستقبلية لنمو الصناعة التحويلية وقضايا التلوث والتكنولوجيا في الوطن العربي ــ الحلقة النقاشية الثالثة حول آفاق التنمية العربية في الثمانينات ــ المعهد العربي للتخطيط ــ الكويت ــ ١٩٨١ ــ ص ٥٦٢.

(٤٢) سعد نصار ــ حول قضايا نقل وتطوير التكنولوجيا وعلاقتها بالتنمية في العالم العربي ــ أعمال حلقة نقاش حول قضايا التنمية والتخطيط ــ المعهد العربي للتخطيط ــ الكويت ١٩٧٩ ــ ص٧.

لنقل التكنولوجيا في ظل الاحتكار ، يضاف الى ذلك ان الدول النامية تفتقر الى أساسيات الخبرة التكنولوجية وتفتقر الى الكفاءات القادرة على اختيار التكنولوجيا المناسبة. ودول المنطقة المنتجة للنفط قد تكون لديها القدرة على شراء التكنولوجيا في صورة آلات وأجهزة ، وقد تعتمد في تشغيلها وصيانتها وادارتها على الخبرة الأجنبية، وليس هذا نقلا للتكنولوجيا ، ثم ان الدول المتقدمة ــ في غياب المعرفة التكنولوجية لدى هذه الدول وعدم كفاءتها في اختيار التكنولوجيا المناسبة ــ قد تسمح بنقل جوانب من التكنولوجيا التي أصبحت متخلفة تبعاً للتطور السريع المتعاقب في المعرفة التكنولوجية.

ودول المنطقة شأنها شأن بقية الدول النامية بدأ لديها الاهتمام بموضوع التكنولوجيا وأنشأ بعضها مراكز للبحث العلمي ، هذا فضلا عن الدور المفروض أن تلعبه الجامعات في سبيل توطين المعرفة التكنولوجية وتطويرها ، غير أن هذه الدول لا يوجد لديها برامج وخطط لنقل التكنولوجيا وتوطينها أو لا يوجد فيها في كثير من الأحيان ربط بين خطط وبرامج التنمية والأهداف التكنولوجية ولا يوجد ربط بين خطط التعليم والأهداف التكنولوجية. ولا شك أن هذه الدول شأنها شأن أكثر الدول النامية لم تصرف اهتماماً كبيراً الى البحث العلمي ولا يشكل الانفاق على البحث العلمي نسبة تذكر من ناتجها القومي الاجمالي، ويبرز الاهتمام بالبحث العلمي في بعض الأحيان كمظهر شكلي يرمز للتقدم ، وقد لا يحتل الاهتمام بالبحث العلمي في أكثر الأحيان درجة متقدمة في سلم الأولويات ان كان ثمة سلم للأولويات في هذه الدول باعتبار البحث العلمي ترفاً فكرياً لا يستطيع الاضطلاع به الا الدول المتقدمة، ولعل هذا مظهر من مظاهر الاستعمار الفكري ، وقلة الاهتمام بالبحث العلمي عامل ساعد على ترسيخ

حلقة التبعية التكنولوجية حول الدول النامية بصورة عامة ، وذلك بالاعتماد المتعاظم على الأجهزة والآلات والخبرة الأجنبية.

ولقد أكدت ندوة التنمية المنعقدة في البحرين في ديسمبر ١٩٨٠م (٤٣) أهمية التقدم التكنولوجي للتنمية وأنه يوجد تخلف في البحث العلمي نتيجة عدم الاهتمام الكبير به وقلة ما ينفق عليه رغم الوفرة المالية ، واتجهت الآراء الى التأكيد على أن السبب الرئيسي هو عدم الاهتمام بالتعليم المهني والفني ، كما اتجهت بعض الآراء الى التأكيد على أن التكنولوجيا لا تنقل ولكن يتم الحصول عليها وأن التكنولوجيا التي يتم الحصول عليها قد تكون متخلفة ومع ذلك فان هذه الدول تدفع الثمن باهظاً.

ان الأهداف التكنولوجية يجب أن تكون جزءاً من خطة التنمية الشاملة،كما أن خطط التعليم يجب أن تخرج العدد المطلوب من الفنيين والمهندسين الذين يمكن أن يكونوا الأداة الفعالة في نقل التكنولوجيا وتطويرها. ولما كانت معظم دول المنطقة ليس لديها خطط للتنمية ، وحتى تلك التي لديها خطط للتنمية لا توجد لديها خطط لنقل التكنولوجيا فانه من المستبعد أن تتمكن هذه الدول من نقل التكنولوجيا وتطويرها. انه ان تمكنت هذه الدول من وضع خطة لنقل التكنولوجيا وتوطينها معتمدة على دعم أسباب البحث العلمي وتوجيه خطط التعليم بحيث تساعد على مد القاعدة الضرورية لذلك من الفنيين والمهندسين فقد تمر عقود قبل أن تتمكن هذه الدول من الاعتماد ذاتياً على تطوير المعرفة التكنولوجية. ويرى بعض الاقتصاديين أنه بامكان الدول النفطية الحصول على ما تريد من تكنولوجيا مجسدة في مصانع وآلات ومعدات بواسطة النفط أو عن

(٤٣) ندوة التنمية ــ مرجع سابق.

طريق عائداته، وذلك في الحقبتين الزمنيتين القادمتين. أما القدرات التكنولوجية الذاتية لهذه الدول فلن تتعدى في أحسن الأحوال تشغيل وصيانة هذه المعدات وربما في أحسن الظروف تفاؤلا قد يصل بعض هذه الدول الى وضع أفضل في مجال الصناعات البتروكيمائية(٤٤).

ولا شك أن دول المنطقة تحتاج الى تنسيق متكامل فيما بينها بالنسبة لنقل التكنولوجيا وتطويرها ، ومن الواضح أن دخول هذه الدول كمجموعة في أي مفاوضات مع الدول المتقدمة المحتكرة الى حد كبير لهذه التكنولوجيا سوف يمكن هذه الدول من تحقيق مالا يمكنها تحقيقه منفردة. كما أنه بالامكان السعي الى انشاء مركز للبحث العلمي موجه لتحقيق الأهداف التكنولوجية بدلا من تشتيت الجهود في انشاء أكثر من مركز في وضع تندر فيه المعرفة والخبرة التكنولوجية في هذه الدول. وبالامكان أيضاً السعي لانشاء معهد عال لتخريج الفنيين والمهندسين الذين يمثلون القاعدة المطلوبة والأساسية لنقل التكنولوجيا وتطويرها. ومن الممكن كجزء من الخطة التكنولوجية السعي لتحفيز العلماء العرب المهاجرين الى الدول الصناعية المتقدمة للمساهمة في تنفيذ مثل هذه الخطة. وحتى في عملية نقل التكنولوجيا تظل الارادة السياسية عاملا رئيسياً في نجاح الخطة أو فشلها.

* * * * * *

---

(٤٤) كمال عسكر ــ مرجع سابق ــ ص ٥٦٥ .

٣ ـ أهمية التنسيق الاقليمي

مامن شك في أن ظروف التماثل بين دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط تقتضي تنسيقاً متكاملا في كافة مجالات التنمية. ان مشكلة الاعتماد على مصدر واحد ومشكلة النقص في الكفاءات ، والمشكلة السكانية الناجمة من الافراط في استيراد القوى العاملة تعتبر من أبرز المشاكل التي تواجهها هذه الدول ، ويجدر أن يكون التصدي لمثل هذه المشاكل مشتركاً. ان التنمية في أكثر هذه الدول لا يمكن أن تتم من خلال منظور قطري ولا يمكن أن يتحقق لها النجاح من خلال ذلك المنظور ، ومن الضروري أن تكون التنمية في هذه الدول مرتكزة على خطة مشتركة تتجاوز بالتنمية الاطار القطري الى اطار أوسع ليشمل هذه الدول جميعاً. وأن تكون هناك سياسة واحدة فيما يتعلق بزيادة القدرات الادارية وترشيد استخدام القوى العاملة،وفي مجالات التعليم والرعاية الصحية والاجتماعية. ولا شك أن التحديات التي تواجه دول المنطقة متماثلة أصلا وتتمثل في محاولة الافادة من مواردها الناضبة وذلك بالاسراع في التنمية وتغيير هيكلها الاقتصادي وتنويع مصادر دخلها وتحويل مجتمعاتها الى مجتمعات منتجة بدلا من كونها مجتمعات مستهلكة ، كما سبقت الاشارة الى ذلك.

والتنسيق بين هذه الدول ضروري ، وهو ليس إلا خطوة أولية في سبيل تحقيق الاندماج الذي هو السبيل الرئيسي لكسر حلقات التبعية ان كان ثمة عزم صادق لكسرها ومحاولات لتوفير الامكانات البشرية والمالية والتقنية ، ومن الواضح أن الاندماج قد يكون سبيلا الى ترسيخ التبعية ان أريد له أن يكون كذلك.

لقد كانت هناك بعض مظاهر التنسيق بين هذه الدول قبل قيام

مجلس التعاون لدول الخليج العربية غير أنها لم تخرج عن بعض الترتيبات الثنائية أو بعض اللقاءات التي لم تتبلور توجهاتها ولم تجد قراراتها مجالا للتطبيق. وكان مؤتمر وزراء التخطيط لدول شبه الجزيرة العربية الذي عقد في رجب ١٣٩٩هـ والذي ضم مسؤولين من دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط بالاضافة الى الجمهورية العربية اليمنية من أبرز اللقاءات المرتبطة بقضية التنمية ارتباطاً مباشراً، وقد تم فيه التأكيد على ضرورة التنسيق الاقتصادي والاجتماعي بين هذه الدول وتم تحديد مجالات التعاون الأساسية، وهي تشمل النواحي الاقتصادية والاجتماعية والصناعية والمالية والزراعية والتعليمية والتجارية بالاضافة الى النقل والطاقة والمياه والصحة. كما تم التأكيد على تسهيل انتقال رؤوس الأموال والقوى البشرية والسلع المنتجة محلياً وضرورة اقامة تعاون وتنسيق في مجالات الصناعة والتصدير واقامة روابط من شبكات مرافق التجهيزات الأساسية. وكان من توصيات هذا المؤتمر أن تؤلف كل دولة فريقاً من رجال التخطيط المؤهلين ضمن أجهزتها الرسمية يختص بالشؤون التي تهم المنطقة بأسرها وأن يتم كذلك انشاء أمانة دائمة(٤٥).

وثمة لقاءات أخرى تعرضت لقضايا ذات صلة مباشرة بالتنمية ومن ذلك لقاءات مجلس وزراء العمل والشؤون الاجتماعية بالدول العربية الخليجية والتي تصدت لدراسة تنظيم استخدام الأيدي العاملة ، ومن مظاهر التنسيق الأخرى مكتب التربية العربي لدول الخليج ومنظمة الخليج للاستشارات الصناعية ، غير أن ثمار هذا التنسيق والتعاون ما تزال محدودة ودون مستوى الآمال المرجوة ، وذلك لأنه ما يزال التطبيق قاصراً من ناحية وما تزال هناك بعض العقبات التشريعية

---

(٤٥) المملكة العربية السعودية ــ خطة التنمية الثالثة ــ مرجع سابق ــ ص١٠٨

والقانونية قائمة وتحد كثيراً من التوجه الاقليمي لعملية التنمية. كما أن التنسيق لم يتجاوز كثيراً اطار اعلان النواياالحسنة، ذلك أن أكثر هذه الدول ربما يخشى أن يضع التنسيق قيوداً عليه ولذلك فان توجهه نحو التنسيق يظل توجهاً شكلياً ، أو يظل تنسيقاً في اطار محدود تغلب عليه الاعتبارات السياسية ولا تمثل فيه التنمية أو ادارة التنمية الا اعتباراً هامشياً. ولعل عدم قدرة هذه الدول على اتباع سياسة بترولية موحدة في مجال الأسعار والانتاج وغيرها من المجالات يوحي بأن التنسيق لا يتحقق حتى ضمن الاطار المحدود الذي تغلب عليه الاعتبارات السياسية. ومن ناحية أخرى فإن هذه الدول لم يستفد بعضها من تجارب البعض الآخر بعد في مجالات التنمية، ولذلك فإن احتمال تكرار الأخطاء يظل وارداً، كما أنها لم تستطع أن تتصدى لمشاكلها التنموية كتلة واحدة.

وقد يكون لمجلس التعاون لدول الخليج العربية دور أفضل في تحقيق التوجه الاقليمي الشامل لعملية التنمية اذا احتلت قضية التنمية درجة متقدمة من اهتمام المجلس، وقديتمكن — ان صدق العزم — من ربط الجهود التي كانت متناثرة من قبل في المجالات المختلفة والتي كانت من قبيل المساعي المشتتة لتحقيق التنسيق والتعاون ، ولعل أولى الأولويات لتحقيق التنمية بهذا التوجه الاقليمي بين هذه الدول هي ضرورة وضع خطة واحدة أو الربط بين الخطط القطرية ضمن اطار خطةواحدة، ثم بعد ذلك يجب وضع سياسة سكانية على المستوى الاقليمي وتنظيم استقدام واستخدام القوى العاملة على ذلك الأساس أيضاً،كما يجب أن يكون هناك اطار اقليمي يربط السياسات التعليمية والتدريبية في دول المنطقة.

ان التنسيق مطلوب في كل القطاعات ، ففي القطاع الصناعي

يجب على هذه الدول أن تعمد الى وضع سياسة موحدة تتفادى قيام صناعات متنافسة في غياب السوق المحلي الكبير القادر على الاستيعاب وفي القطاع التعليمي يجب تفادي التسابق في انشاء الجامعات وما يخلفه ذلك من تنافس على الكوادر التدريسية المؤهلة، ويجب أن يكون الاعتماد على العمالة الوافدة ضمن سياسة سكانية واضحة على المستوى الاقليمي ، ولعل التسابق في انشاء بعض الصناعات والتسابق في انشاء الجامعات والافراط في استخدام العمالة الوافدة دون وجود سياسة سكانية واضحة قد فرض معطيات يصعب على التنسيق أن يعالجها لانه جاء متأخراً الا انه مع ذلك ما تزال كثير من المجالات تنتظر التنسيق وان لم يتم ذلك فستصبح عما قريب من المعطيات التي يصعب معالجتها ، هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فان التنسيق حتى بالنسبة للمعطيات القائمة والتي فرضت وجودها يمكن أن يساهم في التقليل من آثار المنافسة والمضاربة، ولذلك فإنه ذو نتائج ايجابية في كل الأحوال. ان السياسة الاستثمارية ما تزال بعيدة عن التنسيق وما تزال كل دولة من هذه الدول تنتهج سياسات خاصة بها، وقد تقع كل منها ضحية المضاربات السوقية وقد تتعارض سياسات كل منها مع الأخرى ، ولهذا فان التنسيق في مثل هذا المجال يمكن أن تكون له فوائد ايجابية على كل منها. كما أن التنسيق في مجال نقل التكنولوجيا وتوطينها يمكن أن يقوى من هذه الدول في موقفها التفاوضي مع أي دولة صناعية متقدمة والحصول على نتائج لا يمكنها أن تحصل عليها منفردة. وليست هذه هي فقط المجالات التي يمكن أن يتم فيها التنسيق وانما تتعدد المجالات لدرجة يصعب حصرها.

لقد كان من الأوفق لدول المنطقة أن تتبع سياسة تصنيعية قطرية ولكن ضمن سياسة تصنيعية اقليمية، ذلك أن هذه الدول جميعها تسعى

الى تنويع مصادر الدخل فيها وتصبو الى اقامة بعض الصناعات، غيرأن السعي للعزة القطرية ربما طغى في بعض الحالات على محاولات التنسيق الاقليمي. و ينطبق ذلك على الجامعات ، اذ ليس من الضروري أن تتواجد في كل دولة جامعة أو أكثر من جامعة بدافع من السعي نحو مظاهر العزة القطرية، وليس من الضروري أن يتواجد في كل دولة معهد للادارة والرصيد من القدرة والخبرة على مستوى العالم العربي ضئيل، فاذا تشتت هذا الرصيد الضئيل فان ذلك يضعف من قدرة هذه المؤسسات التعليمية والتدريبية على مد هذه الدول بالكفاءات المطلوبة.

ان النظر الى التنمية من خلال اطار اقليمي يستدعي أن تكون هناك سياسات موحدة في العديد من القطاعات ومن أهمها:

١ ــ انتاج البترول.
٢ ــ استثمار العائدات النفطية.
٣ ــ التصنيع.
٤ ــ التعليم.
٥ ــ التدريب.
٦ ــ العمالة.

ولا شك أن دول المنطقة في حاجة الى رؤية واضحة لمدى استغلالها لثرواتها الناضبة، واذا كانت منظمة الدول المصدرة للبترول ومنظمة الدول العربية المصدرة للبترول تمثل تنظيمات يمكن التنسيق من خلالها فان هذه الدول بالذات تحتاج الى اتباع سياسة أكثر التزاماً برعاية مستقبلها الذي يعتمد على حسن استغلال هذه الثروة، ذلك أن أكثر هذه الدول يعتمد على النفط لحاضره ومستقبله أكثر مما تعتمد عليه أي دولة أخرى، و يندر أن تكون هناك دولة في العالم تعتمد عليه كذلك .. وما تزال سياسات الانتاج واستنزاف هذه الثروة غير خاضعة

للتنسيق وغير خاضعة في أكثر الأحيان للاعتبارات التي تفرضها التنمية وبناء المستقبل للاجيال القادمة ، وما زال الرفاه الاستهلاكي للحاضر يلتهم الاقساط الكبيرة من رصيد المستقبل ، والتصنيع والتعامل مع الشركات الأجنبية بخصوص اقامة المشاريع الصناعية أو غيرها من المشاريع الكبرى يحتاج الى تبادل للمعلومات أو هيئة اقليمية يمكن أن تقدم المعونة الفنية اللازمة. والتعليم والتدريب والعمالة تحتاج الى أجهزة تنسيقية وتخطيطية على المستوى الاقليمي.

كما أن النظر الى ادارة التنمية من خلال المنظور الاقليمي يستدعي وجود المؤسسات الاقليمية في مجالات متعددة من أهمها :

١ ــ التخطيط.
٢ ــ البحث العلمي والتكنولوجي.
٣ ــ العمالة.
٤ ــ التطوير الاداري.
٥ ــ تطوير القدرات الفنية.

ان أكثر دول المنطقة يتعذر عليه التخطيط للتنمية وادارة التنمية من خلال المنظور القطري ، ولذلك فان أهمية التخطيط للتنمية وادارة التنمية من خلال المنظور الاقليمي تصبح ضرورة حتمية تمليها هذه الظروف. ولعل أكثر دول المنطقة بمحدودية سكانها وصغر مساحتها لا تستطيع أن تغفل هذه الحقيقة ، ورغم أن المؤسسات الاقليمية قد يعتورها الكثير من الصعاب والعراقيل التي تحد من فعاليتها وقد تجمع الكثير من المتناقضات القطرية التي تؤثر على أدائها أو تلغي دورها الحقيقي وتتركه دوراً هامشياً،فانه يندر أن توجد ظروف متماثلة بين مجموعة من الدول كتلك الظروف المتماثلة في دول المنطقة، ومن ثم فانه يمكن التغلب على بقية الصعاب والمتناقضات ان صدق العزم. ومن

ناحية أخرى فان ندرة الكفاءات المؤهلة تقتضي تركيزها وتهيئة الظروف لها لخدمة دول المنطقة جميعها.

ومن الواضح أن قضية التنسيق بين هذه الدول هي قضية حتمية تفرضها الظروف والتحديات التي تواجهها حاضراً ومستقبلا. واذا كان العديد من الدول قد أقام تكتلات لتحقيق الكثير من المزايا الاقتصادية والسياسية وغيرها فان هذه الدول لا يمكنها أن تواجه مشاكلها إلا كتلة واحدة ، ولا شك أن الارث الاستعماري الذي ترك بصماته على تقسيماتها وفرقها يجب أن يتلاشى بحيث تتحقق الوحدة بين هذه الدول. ان الوقوف عند التنسيق بأي معنى يحقق العديد من النتائج الايجابية غير أنه سيظل قاصراً عن تحقيق التطلعات المطلوبة. والتنسيق سواء أكان على مستوى اعداد السياسات أو انشاء الهيئات والمنظمات الاقليمية سيكون أقل ايجابية إذا لم يكن هناك التزام حقيقي بتلك السياسات ومالم يكن لتلك الهيئات والمنظمات الاقليمية ثقل عملي.

ان الالتحام بين هذه الدول يكاد يكون محدوداً اقتصادياً واجتماعياً وادارياً، ولا شك أن الاعتماد على مورد واحد وتكريره وتصديره أو اقامة صناعات بتروكيمائية قائمة على التصدير في الوقت الذي تعتمد فيه هذه الدول على الاستيراد اعتماداً كاملا قد جعل الرباط بين كل منها وبين الدول الأجنبية أقوى من الرباط بين بعضها وبعض. وقد ضعف التلاحم الاجتماعي في اطار التقسيمات التي أقامت الحواجز النظامية التشريعية، كما أن البنيان الاداري في أي منها لا تربطه صلة بالبنيان الاداري في الدولة المجاورة ولا يكاد يستفيد من التطبيقات والتجارب التي مر بها ذلك البنيان الا ضمن اطار هامشي شكلي.

ولا شك أن التعاون والتنسيق والتكامل بين هذه الدول مطلب

ضروري غير أنه يظل دون المطمح الذي يجب أن تتطلع اليه هذه الدول وان كان مرحلة أساسية واستراتيجية للوصول الى ذلك المطمح. واذا كان ارث الحكم الأجنبي قد ترك بصماته على التقسيمات الموجودة فان هذه التقسيمات قد خلقت كثيراً من الحواجز التشريعية والنظامية ومن الضروري تجاوز الأطر التي تجسدها هذه التقسيمات الى اطار أشمل. ومع أن التعاون والتنسيق والتكامل بين هذه الدول مطلوب الا أن هذه الدول مجتمعة تظل مجالا محدوداً لا يحقق البنية الاقتصادية المترابطة ولا يحقق التكامل الحقيقي ، ولهذا يظل الاطار العربي الشامل أكثر قدرة على تحقيق التكامل. واذا كانت العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية في دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط أكثر قدرة على تحقيق الاندماج بين هذه الدول فان عوامل التشتت والانقسام السياسي وتباين الأنظمة السياسية والاقتصادية والاجتماعية بين الدول العربية قد جعل من الصعوبة بمكان تحقيق اطار للتكامل بينها ، ولهذا أخفقت المحاولات حتى في المجال الاقتصادي ممثلة في محاولات الوحدة الاقتصادية ،غيرأنه مع ذلك يظل هذا الاطار العربي الشامل مطمحاً و يظل هو الاطار الأكثر قدرة على تحقيق التكامل.

ان التكامل بين دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط لن يكون وسيلة الى تحقيق الاندماج مالم يكن هناك اعادة تنظيم للهياكل الاقتصادية ، اذ أن اتجاه هذه الدول جميعاً الى انشاء اقتصاد يعتمد اعتماداً متعاظماً على الاستيراد من الخارج وتقتصر على اقامة صناعات تصديرية ترتكز على النفط والغاز لا يحقق أي نوع من الترابط بين هذه الدول في الوقت الذي يرسخ تبعيتها لاقتصاد الدول الرأسمالية.

ومن نافلة القول التأكيد على أن الواقع الأكثر الحاحاً لتحقيق

التلاحم والوحدة بين دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط هو الافادة من ثرواتها الناضبة ومحاولة استخدامها الاستخدام الأمثل والحصول على أقصى عائد اقتصادي واجتماعي وسياسي من ورائها وبناء القاعدة الانتاجية القادرة على تيسير الحياة الكريمة للأجيال القادمة، ويمثل ذلك الهدف الرئيسي للتنمية والدور الرئيسي المطلوب من ادارة التنمية الاضطلاع بمهمة تحقيقه.



الفصل الثالث

بيروقراطية التنمية :

١ - دور الادارة الحكومية
٢ - البيروقراطية القبلية
٣ الهيكل الوظيفي
٤ انظمة الخدمة المدنية
٥ الاصلاح الاداري

١ ـ دور الادارة الحكومية

يتعاظم الدور الذي تقوم به الادارة الحكومية في المجالات الاقتصادية والاجتماعية بصرف النظر عن المنهج الاقتصادي أو السياسي الذي تتبناه الحكومة ، ولهذا فانه في كل الدول لم تعد المهام التي تضطلع بها الادارة الحكومية قاصرة على المهام التقليدية وانما تجاوزتها كثيراً وأصبحت الحكومة في كثير من الدول هي أكبر ممول وصانع وصاحب عمل. وليس ثمة شك في أن دور الادارة الحكومية في دول المنطقة هو من أكثر الادوار المهيمنة لاسباب متعددة من أبرزها البنيان الاقتصادي وغياب القطاع الخاص النشط.

واذا كان النفط قد حقق لهذه الدول مورداً يمكن الاعتماد عليه في دفع عجلة التنمية اذا توافرت كل المقومات الاخرى فان هذه الدول لم تتمكن بعد من استغلال ذلك المورد أفضل استغلال ممكن لخدمة أغراض التنمية ، ولا شك أن المال لا يصنع المعجزة ، وقد يذهب هدراً ما لم يستثمر وفقالدراسة ما ، ومن العبث التصور بأن المال يمكن أن يحقق كل شيء ، أن تستورد الادارة ، وأن تستورد الاجهزة والالات والافراد ، وأن تنقل التكنولوجيا ، وأن تتحقق بصفة عامة كل أهداف التنمية ، وتبقى الادارة هي العنصر الحاسم في عملية التنمية ، وتؤكد الدراسات عادة أن القدرة الادارية وليست الموارد المالية هي التي تتحكم في القدرة على تحقيق التنمية. وأن مقدرة الدولة على استخدام مواردها استخداماً أفضل يعتمد على مقدرتها الادارية ، ويكاد يكون هناك اتفاق على أن التنمية الادارية شرط أساسي لتحقيق التنمية الاقتصادية ، ولقد برز في تجارب العديد من الدول أن الصعوبة الرئيسية التي تقف في سبيل التنميةليست عدم

توافر التمويل الكافي كما يعتقد الكثيرون،ولكنها عدم توفر القدر الكافي من الكفاية الادارية القادرة على ادارة المشروعات بنجاح والتنسيق بينها وتحقيق الاهداف المنشودة(١) ، ولقد كتب أحد الخبراء العرب مؤكداً هذه النتيجة(٢).

«لقد رأيت رؤية العين دولا نامية تنفق الملايين لاقامة المشروعات ولاستيراد أحدث الآلات والمعدات ثم تعجز عن ادارة المشروعات لعدم توفر الادارة السليمة القادرة الواعية.. ورأيت دولا أخرى يقل ما تنفقه من أموال على المشروعات الجديدة ولكنها تنجح في تنفيذها وتحقيق أهدافها بسبب الادارة السليمة.»

ولعل دول النفط تنفق الملايين لاقامة العديد من المشروعات واستيراد أحدث الالات والمعدات ، والافراد القادرين على تشغيلها ، ومع ذلك تظل الادارة حلقة مفقودة. ولهذا يرى البعض أنه لا توجد تنمية في المنطقة بالمعنى الحقيقي الشامل للتنمية (٣) ، واذا كانت الادارة عنصراً حاسماً في عملية التنمية واذا كان هذا العنصر حلقة مفقودة ، فانه من المتوقع أن يكون المردود من الانفاق ضئيلا ، ولا بد من التأكيد على أن دول المنطقة داهمتها هذه الثروة وهي غير مهيأة لاستثمارها الاستثمار الافضل ، ومن غير الممكن لها حتى أن توفرت النية الحسنة أن تصنع في مدى زمني قصير الادارة الكفأة القادرة على استخدام ذلك المورد الاستخدام الامثل ، غير أنه يجب عليها إن تتلمس

---

(١) U . N . , A . Handbook of Public Administration, New York, 1961, P . 109

(٢) عبدالمنعم القيسوني ــ أهمية الادارة السليمة من أجل التنمية ــ مجلة الادارة ــ اكتوبر ١٩٧٠ ــ ص ١٧

(٣) ندوة التنمية ــ مرجع سابق

كل السبل لتحسين قدرتها الادارية حتى تستطيع استثمار مواردها استثماراً يخدم حاضرها ومستقبلها. ومثل هذه الدول مثل حديث النعمة الذي كان يعيش حياة الضنك والعوز والفاقه ثم تفجرت بين يديه موارد الثروة ، وليس لديه من القدرات ما يمكنه من حسن استخدامها. ولهذا فان التكلفة الاجتماعية والاقتصادية للتنمية مرتفعة مقارنة بالدول الاخرى بسبب عدم الكفاءة في استخدام الموارد والاعتماد المبالغ فيه على القوى العاملة الوافدة وما نتج عن ذلك من بطالة مقنعة وغير مقنعة.

لقد يسر النفط لهذه الدول أن تنفق على العديد من المشاريع والبرامج وأن تتوسع في الخدمات التي تقدمها، ولولا النفط لعجزت هذه الدول أن تقدم الحد الادنى من المهام التقليدية العادية ناهيك عن الخوض في مشاريع وبرامج للتنمية. ولهذا فان النفط يفرض تحدياً كبيراً تواجهه ادارة التنمية وتتداخل فيه عوامل متعددة محلية وخارجية ذات أبعاد متفاوتة اقتصادية وسياسية واجتماعية ، ولا شك أن البنيان الاقتصادي برمته في هذه الدول يعتمد على قطاع النفط الذي يساهم المساهمة الكبرى في الناتج المحلي الاجمالي وتعتمد عليه حركة التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، ولذلك فان تأثيره المباشر وغير المباشر على النواحي الاقتصادية والاجتماعية والسياسية تأثير كبير وما يدره النفط من ايرادات يعتبر المحرك لتطوير بقية الصناعات واقامة البني الاساسية والتجهيزات الضرورية.

ولا شك أن ظروف التنمية ومتطلباتها في هذه الدول تختلف عن ظروف التنمية ومتطلباتها في أكثر الدول النامية اذ أنها تعمل في ظل وفرة نسبية من الموارد المالية بينما تعاني أكثر الدول النامية نقصاً في الموارد المالية. وقد نكون مجحفين في تقويمنا لمسيرة التنمية في هذه

الدول حينما نتوقع أن تكون الثروة المالية وحدها كفيلة بتحقيق المعجزة أو حينما نتوقع من هذه الدول أن تنهض من كبوتها بعد رحيل الحكم الاجنبي وأن تعيد ترميم الجهاز الاداري بكافة قطاعاته أو أن تنشىء في أكثر الاحيان جهازاً جديداً برمته خلال فترة وجيزة جداً.

ان ظروف الوفرة المالية وقلة السكان يعتبران من العوامل المساعدة على التنمية في هذه الدول، فالمطالب والاحتياجات والتجهيزات تبدو محدودة والمهام الملقاة على عاتق الجهاز الاداري محدودة تبعاً لذلك، غير أنه من ناحية أخرى تبدو نفس هذه العوامل وكأنها معيقة للتنمية، فالوفرة المالية في أكثرها تتجاوز قدرتها على الاستيعاب أو بمعنى آخر قدرتها على الانفاق في برامج معدة اعداداً جيداً. وبالاضافة الى ذلك فان قلة السكان تضع قيداً على امكانية تطوير القوى البشرية خصوصاً أن هذه القلة القليلة من السكان غير مؤهلة تأهيلا جيداً. كما أن هناك فجوة حضارية كبيرة تفصل قطاعاً عريضاً من السكان عن العالم المتقدم، يضاف الى ذلك أن المتغيرات السياسية الداخلية والخارجية لها أثرها الكبير في تحديد المنهج الذي تتبعه هذه الدول في التنمية. ولا يغيب عن البال أن معظم هذه الدول لا يتوفر لها البنيان السياسي القوي بمؤسساته وما تزال ضعيفة في مواجهة الاطماع الخارجية.

وادارة التنمية وان توافرت لها القدرة لا تعمل في فراغ، ولذلك فإن غياب الوضوح في الاهداف العامة، وغياب الوضوح في أهداف هذه الاجهزة والمؤسسات،وغياب الوضوح في الدور الذي تؤديه هذه الاجهزة والمؤسسات كلها عوامل تساعد على زيادة عجز ادارة التنمية، وطمس وجودها، فاذا كانت القدرة على الاداء غير متوفرة أصلا فان وجود مثل هذه العوامل سيلغى فرصة النمو لتلك القدرة هذا اذا توفرت النية الحسنة لنموها.

ولعل المعضلة الصعبة التي تواجهها دول المنطقة كما تواجهها بقية الدول النامية أن الحكومة وجدت لزاماً عليها ارتياد الكثير من المجالات والتوسع في الانشطة والمهام التي تؤديها ، واقتحمت الى جانب ذلك كله قطاعات النشاط الاقتصادي فأنشأت المؤسسات العامة والشركات العامة ، وهي بهذا كله انهكت الاجهزة والمؤسسات تحت وطأة مهام تقصر كثيراً عن تحقيقها ولا تملك القدرة على ذلك ، والاجهزة في هذه الدول تعجز في كثير من الاحيان عن اداء الخدمات التقليدية على الوجه المطلوب ، وبالكفاءة المطلوبة ، فاذا كان عليها أن تؤدي تلك الخدمات وان تؤدي أضعافها من الخدمات والانشطة التي فرضتها تطلعاتها الى التنمية ، فان مستوى الاداء سيقل كثيراً ، ولعل هذا يتفق مع ما ذهب اليه البعض من أن مستوى الكفاءة في الاداء في المجتمعات النامية هو أقل من مستوى الكفاءة حتى في المجتمعات البدائية (٤) إن الاجهزة والمؤسسات في المجتمعات النامية أنيط بها خلال مدى زمني قصير عدد كبير من الانشطة والمهام لم تكن مهيأة لادائها ولا تملك القدرة على ادائها ، فأثقلت كاهلها فانحدر مستوى ادائها حتى للخدمات التقليدية.

ولقد اتجهت دول المنطقة في ظل الوفرة وبسبب مجتمعاتها القليلة السكان والمحدودة المساحة الجغرافية في اكثر الاحوال الى الانفاق الكبير على الخدمات ، وخاصة في مجالي التعليم والصحة ، فوفرت المدارس والمستشفيات وربما الاسكان احيانا مع تسهيلات ميسورة. ورغم أن مثل هذه الخدمات تعتبر اساسية لتكوين الكوادر البشرية المدربة والقادرة على الانتاج فان النمط الذي تقدم به هذه الخدمات في دول

(٤) F . Riggs, Administration In Developing Countries (Boston, Houghton Mifflin), 1964, P . 263

المنطقة هو نمط من انماط السياسات الاجتماعية الاستهلاكية وليست المنتجة، لانها تتجه الى مساعدة الناس فقط لا الى مساعدتهم كي يساعدوا انفسهم، وهي بهذا تتجه الى خلق الانسان المستهلك (٥) فقط وليس الى خلق الانسان المنتج أيضا. ولعل هذا ينسجم مع دور الضمان الاجتماعي الذي يتجه الى خلق الوظائف ولو لم يكن ذلك مبنيا على الحاجة، على اعتبار ان ذلك مصدر رزق لقطاع كبير من المواطنين. ولا شك أن هذه الممارسة لدور الرعاية الاجتماعية ينتج الكثير من الآثار السلبية اذ هي تلغي روح المبادرة والمغامرة لدى الافراد وتلغي الحافز لديهم لمحاولة رفع مستوى معيشتهم من خلال جهودهم الذاتية.

ان ادارة التنمية في دول المنطقة وغيرها من الدول النامية تقترن بالادارة الحكومية ولعل المبرر الرئيسي وراء ذلك هو عدم وجود القطاع الخاص الفعال، واضطرار الدوله الى تولي العديد من المهام والانشطة الجديدة عليها، وربما جاء هذا منسجما مع اتجاه الحكومات عموما الى فرض الهيمنة كلما وجدت الى ذلك سبيلا، بصرف النظر عن منهجها الاقتصادي او السياسي او الاجتماعي. واذا كانت الظروف قد جعلت الادارة العامة هي ادارة التنمية في هذه الدول فان هناك تناقضا كبيرا بين طبيعتهما، ذلك ان الادارة العامة بطبيعتها محافظة تركن الى القيود الروتينية وتناهض التغيير، وادارة التنمية بطبيعتها متجددة ديناميكية تحبذ التغيير، وتفتح له الابواب على مصراعيها، ولذلك فان الادارة العامة في هذه الدول وغيرها من الدول النامية تتبنى ادارة التنمية

---

(٥) محمد الرميحي ــ معوقات التنمية الاجتماعية والاقتصادية في مجتمعات الخليج العربي المعاصرة ــ كاظمة للنشر والترجمة والتوزيع ــ الكويت ١٩٧٧ ــ ص ٧٣ ــ ٧٤.

ولكنها تحاربها في عقر دارها بكل ما لديها من اسلحة.

واذا كانت الظروف في الدول النامية عموما قد فرضت ان تكون الادارة الحكومية هي ادارة التنمية فان البنيان الاقتصادي المرتكز على مورد واحد تقريبا تعود عائداته الى الحكومة قد عزز هيمنة الادارة الحكومية على مسيرة التنمية ومباشرة الدور الاكبر فيها. إنه من غير المنتظر من الاجهزة الحكومية ان تكون ادارة صالحة للتنمية وهي التى ترفع رايات البيروقراطية وتدين بالولاء للروتين، وتنتج في كل يوم نسيجا معقدا من الاجراءات والانظمة والقواعد، وتضطهد الكفاءة، والانتاجية، والروح المعنوية وتتوسع في بناء الامبراطوريات الادارية، وتمنح ولا يتها للبيروقراطيين بكل فئاتهم وفي مقدمتهم المتسلقون، ولا تجد في قاموسها مكانا للانجاز أو الاداء، إنه ليس ثمة شك في أن الاجهزة الحكومية تمارس الدور المهيمن في ادارة التنمية وتصبغها صبغة بيروقراطية.

ولقد حاولت دول المنطقة شأنها شأن بقية الدول النامية أن تتجاوز بعدد من الانشطة التنموية تلك السلبيات البيروقراطية، فسارعت الى انشاء العديد من المؤسسات العامة والشركات العامة، وأوكلت اليها عددا من المهام التى يمكن تسميتها بالمهام التنموية، غير أن الآمال العريضة التى علقتها هذه الدول على هذه الانماط الجديدة لم تلبث الا قليلا حتى تبدد أكثرها، ذلك أن هذه الانماط غلبت عليها سلبيات الاجهزة الحكومية، ولاحقتها القيود الرقابية فكبتت حريتها، وقضت على مرونتها، ورغم أن الاتجاه نحو انشاء المؤسسات العامة والشركات العامة هو اتجاه طبيعي حين تخوض الحكومة غمار العديد من المجالات والتى لا يمكن ادارتها بنفس الاسلوب الذي تتبعه الاجهزة الحكومية، فان هذا الاتجاه هو اعتراف بعجز الادارة العامة أن تكون ادارة

تنمية ، وتأكيد على أن ادارة التنمية من صفاتها المرونة والقدرة على الحركة والكفاءة في الاداء ، والمؤسسات العامة والشركات العامة هي انماط تأخذ من صفات المؤسسات والشركات الخاصة مرونتها وقدرتها على الحركة والكفاءة في الاداء ، ولذلك فان هذه الانماط بدت وكأنها الصورة المشرقة لادارة التنمية ، وكانت الامال المعلقة عليها أكبر بكثير من قدرة هذه الانماط على الاداء ، ولعله من المؤسف أن يكون سجل هذه الانماط حافلا بالفشل أكثر مما هو حافل بالنجاح ، وهناك أسباب عديدة وراء ذلك ، وينتهي الكثير من هذه المؤسسات والشركات العامة الى وضع يكاد لا يبتعد فيه كثيرا عن الاجهزة الحكومية. ويتضح من ذلك عدم فعالية ادارة التنمية في هذه الدول سواء كانت أجهزة حكومية أم مؤسسات وشركات عامة في أكثر الاحوال كما سنتبين فيما بعد.

ان ادارة التنمية في دول المنطقة هي هياكل تنظيمية تعوزها القدرة على الاداء ، وبديهي أن بناء مثل هذه الهياكل ليس بالامر العسير ، أما بناء القدرة فهو أمر عسير جدا يحتاج الى استثمار جهد ووقت كبيرين ، ومن المتوقع أن تكون القدرة في هذه الدول غير متكافئة مع حجم وعدد الاجهزة والمؤسسات والشركات العامة ، غير أنه من غير المعقول الا تكون هناك خطط واستراتيجيات لبناء القدرة ، والقدرة مرتكزها ومحورها الانسان الذي يتخذ القرارات ويوجه ويخطط وينفذ وينتج.

ورغم التأكيد على أن المرتكز الاساسي لتحقيق أهداف التنمية هو الادارة فانه يجب ألا يغيب عن البال أن الادارة ذاتها تتعامل مع أطر عدة سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية. وربما كانت مشاكل ادارة التنمية سياسية في الدرجة الاولى ذلك أن التنمية تتضمن مفاهيم

وأنماطا وخيارات وأهدافا جديدة.

لقد حققت ادارة التنمية بعض الانجازات المتمثلة في مشاريع البناء والتشييد كما حققت بعض الانجازات في مجال الخدمات وان لم تكن بالنوعية المطلوبة غير أنها أخفقت بصورة ملموسة في احداث تغييرات أساسية في أساليب الانتاج وعلاقات الانتاج وفي تطوير القوى البشرية وفي ايجاد القاعدة الصناعية المرتكزة على المعرفة والمهارة الذاتية. ولا شك أن ما حققته ادارة التنمية من انجاز انما ارتكز بصورة رئيسية على المورد المالي الكبير الذي يسر تمويل العديد من المشاريع ، ومن الصعب الاعتماد على المؤشرات الاقتصادية المعروفة كزيادة الدخل القومي أو ارتفاع متوسط دخل الفرد لتقويم أداء ادارة التنمية اذ أنه من الواضح أن الزيادة في الدخل القومي أو ارتفاع متوسط دخل الفرد في هذه الدول هو في أغلبه ناتج عن استثمارات البترول وارتفاع أسعاره ، ولعل من المؤشرات الحديثة لقياس أداء ادارة التنمية هو قياس مدى اشباع الحاجات الاساسية للفرد ، ولا شك أن الفرد في هذه الدول حظى بالعديد من الخدمات المعيشية والصحية والتعليمية الا أنها ليست كافية بعد لاشباع الحاجات الاساسية ، هذا فضلا عن أن مستوى هذه الخدمات ليس بالمستوى المطلوب ، ومثل هذا المؤشر وان أعطى دلالة أفضل من المؤشرات الاخرى فإنه ما زال قاصرا عن كونه مقياسا موضوعيا لما حققته ادارة التنمية من انجاز ، ذلك أن الحاجات الاساسية للفرد لا تقف عند توفير المأكل والمشرب والمسكن ، وانما تتجاوز ذلك الى حاجات أخرى مادية ومعنوية ، واذا كان هدف التنمية هو اسعاد الانسان عن طريق تطوير قدراته الذاتية لتحقيق ذلك الهدف فانه يمكن قياس انجاز ادارة التنمية وفقا لذلك ، وبديهي أن الحاجات المادية والمعنوية التى يتطلع الانسان الى التمتع بها قد تختلف

من فرد الى آخر ،ومن ثم فانه يصعب اتباع مقياس نمطي في مثل هذه الحالة، غير أنه من الواضح لاي مطلع أنه ما زال هناك قطاع من المجتمع لا يحظى بالحدود الدنيا من الحاجات الاساسية المطلوبة في الوقت الذي يحظى فيه قطاع آخر بكل الوان الرفاهية الاستهلاكية.
ومما يضاعف صعوبة استخدام هذا المقياس أن الحاجات المادية والمعنوية التى يتطلع اليها الانسان تختلف من وقت لاخر كما تختلف تبعا للمستوى التعليمي والتغييرات الاقتصادية والاجتماعية المحيطة به ، ورغم أن العديد من الخدمات التعليمية والصحية والاجتماعية قد أصبح ميسورا في مدى زمني قصير فان هذه الخدمات ليست كافية بعد لتغطية احتياج جميع المواطنين ، هذا فضلا عن أن نوعية الخدمات المقدمة هي المعيار الحقيقي لانجاز ادارة التنمية وليس مجرد كمية الخدمات.
ولا شك أن دول المنطقة قد خاضت غمار العديد من المشروعات والبرامج ووجهت رصيدا كبيرا من مواردها وامكاناتها الى تلك المشروعات والبرامج غير أن المردود لم يكن متكافئا مع الموارد كما أن هناك مشاكل متعددة تمثلت في هذه المشروعات والبرامج ، من أبرزها:

١ ــ سوء الاختيار والاعداد.
٢ ــ التأخير في التنفيذ.
٣ ــ ارتفاع التكلفة.
٤ ــ سوء التنفيذ.

والاسباب وراء مظاهر القصور قد تكون متعددة أيضا ومن أبرزها ضعف قدرات ادارة التنمية في دراسة البدائل واتخاذ القرار المناسب وضآلة المعلومات المتوفرة لديها ومن ثم فان العديد من المشروعات قد تفتقر الى الدراسة المطلوبة. وحتى حين تلجأ ادارة التنمية الى تلافي الضعف بالاعتماد على الاستشارة من الخارج فانه قد يشوبها شوائب

أخرى لا تتصل بالضرورة بمدى توفر المعرفة والمهارة اللازمة للدراسة بقدر ما تتصل بضآلة المعلومات وعدم الاحاطة بالواقع المحلي. ومن الاسباب الاخرى الفساد الاداري الذي يوجه العقود وجهة مفروضة لصالح القيادات الادارية أو غير الادارية، وقد يكون القرار وراء بعض المشروعات سياسيا أكثر من كونه اداريا. و يضاف الى قائمة الاسباب سوء اختيار الجهة المنفذة أو عدم توفر القدرات والامكانات اللازمة للتنفيذ أو الاجراءات البيروقراطية المعيقة أو ضعف الاشراف على التنفيذ.

والعديد من المشروعات والبرامج لا يمثل الا بعض مظاهر التنمية أو بعض المقومات الضرورية لتحقيق الاهداف الاساسية للتنمية. وقياس انجازات ادارة التنمية يقتضي التعرف على اهداف التنمية ثم مقارنة المتحقق بالمستهدف. ولا شك أن مدى الانجاز الذي تحققه ادارة التنمية يمكن قياسه حينئذ بمقدار الفجوة بين المتحقق والمستهدف غير أن مثل هذا القياس لا يتيسر بسهولة دائما،ذلك أن أهداف التنمية في هذه الدول هي أهداف عامة غير محددة ، وقد تكون أهدافا طموحة لم تكن أصلا مبنية على تقدير لقدرات ادارة التنمية ومدى امكان تحقيقها لتلك الاهداف،ولذلك فان الفجوة بين المستهدف والمتحقق قد لا تعبر بأكملها عن عجز ادارة التنمية وانما تعبر عن هذا العجز بمقدار وتعبر أيضا عن بعد الاهداف عن المستوى الواقعي الذي يجب أن ترتكز عليه.. بمقدار أيضا.

* * * * * *

٢ ــ البيروقراطية القبلية

ان البيروقراطية في هذه الدول وغيرها من الدول النامية ليست مجرد أداة لتحقيق أهداف التنمية ، والنظرة «الويبرية» الى البيروقراطية على أنها أداة مجردة من الاهواء والنزعات ، تتوخى الموضوعية والانتاجية ليست نظرة واقعية. ولما كانت البيروقراطية في هذه الدول تضطلع بالدور الاكبر في عملية التنمية فان لها تأثيرها على برامج التنمية وخططها وتمارس دوراً عملياً في اعداد السياسات وتفسيرها وتطبيقها. ولهذه البيروقراطية مصالحها التي قد تفرضها على برامج التنمية وخططها ، ومن هنا فان دراسة البيروقراطية في هذه الدول تكشف عن مدى قدرتها على أداء الدور المطلوب منها ومدى امكانية التوفيق بين أهدافها وأهداف التنمية ، كما تكشف عن مدى امكانية توجهها أو اعادة تركيبها لكي تكون أداة فعالة وقادرة على تحقيق أهداف التنمية.

ان الادارة العامة لا يمكن أن تنفصل عن اطارها الاجتماعي ولا يمكن أن تكون بمعزل عنه لان الادارة نتاج ثقافي واجتماعي يعكس قيم المجتمع الكبير(٦). ومن ثم فانه يمكن القول إن السلوك الاداري هو محصلة القيم والتقاليد والثقافة التي يفرزها المجتمع ، ولعل هذا يفسر لنا ضعف الاداء في الاجهزة الحكومية في الوقت الذي تتخذ فيه من حيث الشكل أنماطاً مقاربة للانماط الموجودة في الدول المتقدمة ، ولما كانت المجتمعات في هذه الدول مجتمعات مشدودة الى القيم القبلية فان الادارة تبدو مشدودة في سلوكها الى تلك القيم وان اتخذت أنماطاً جديدة وأشكالا جديدة..

(٦) G.Caiden, Administrative Reform, (Chicago: Aldine) 1969, p. 11.

والادارة العامة في هذه الدول رغم حداثتها وبساطتها حتى عهد قريب أخذت تتجه اتجاهاً متزايداً نحو التضخم، وساعد على ذلك انعدام الرؤية للاهداف المستقبلية من ناحية وفيضان الموارد المالية من الناحية الاخرى. والامراض الادارية فيها بعضها هيكلي والبعض الاخر سلوكي ، كما أن بعض هذه الامراض جذورها داخلية وبعضها الاخر جذورها خارجية ، وقد برزت بعض المصطلحات الحديثة «كالبدوقراطية» أو «الشيخوقراطية» وهي في أغلبها تعتبر عن البيروقراطية في الاطار القبلي. ويرى الدكتور محمد الرميحي ان ظاهرة البدوقراطية تجمع الى جانب صفات البيروقراطية كونها ممارسة لحل المشكلات الحديثة في اطار تقليدي وبمفهوم تقليدي(٧) ولا شك أن الادارة العامة في كل دول العالم تعتورها سلبيات البيروقراطية. والبيروقراطية في مفهومها الشائع تعني الرغبة الشديدة في الالتجاء الى الطرق الرسمية والالتزام بهذه التعليمات والبطء في اتخاذ القرارات(٨) ولعل قائمة السلبيات البيروقراطية يمكن أن تكون طويلة حين يضاف اليها الاهدار في استخدام الموارد والتهرب من المسؤولية وضعف الوازع المهني وانخفاض الكفاية والمركزية وانتشار ظاهرة اللجان وسوء قنوات الاتصال ، وعدم وجود خطوط واضحة للسلطة والمسؤولية وعدم وجود تحديد دقيق لمهام كل وظيفة والازدواجية والتكرار في أداء المهام وانعدام التنسيق بين الاجهزة أو حتى داخل الجهاز الواحد. ورغم أن الادارة العامة في دول المنطقة حديثة النشأة فانها اكتسبت كثيراً من الصفات البيروقراطية ، وفي دراسة عن الجوانب السلبية للبيروقراطية في المملكة العربية السعودية تبين أن نسبة كبيرة من الموظفين تعترف

---

(٧) محمد الرميحي ــ معوقات التنمية الاقتصادية والاجتماعية ــ مرجع سابق ــ ص ١٣٧

(٨) Harold Laski, Encyclopedia of Social Sciences, Bureaucracy, Vol.111.

بوجود هذه الصفات البيروقراطية وان كانت النسبة الكبرى تعترف بوجودها الى حدما ، وهذه الصفات البيروقراطية في أذهان الموظفين تتركز على تعدد الاجراءات والمركزية في العمل والالتزام الحرفي بالقواعد والقرارات(٩) .

والبيروقراطية بطبيعتها ميالة الى التوسع والتضخم ولهذا فقد يزداد عدد الادارات دون أن يكون ذلك مبنياً على الحاجة وقد يزداد عدد الموظفين دون أن تكون لهم بالفعل مهام محددة ، والبيروقراطية بطبيعتها تحارب التطور لان التطوير واستحداث أساليب ادارية جديدة وتطبيقها سعياً وراء تحقيق الكفاية قد يعني اضراراً بالوضع القائم بكل المصالح المرتبطة به ، والبيروقراطية تعارض التنظيم لانه يكشف كل السوءات الوظيفية. والبيروقراطية في توسعها وفي معارضتها أو محاربتها للتطوير تلجأ الى كل السبل المقبولة اجرائياً فهي تلتزم بتقديم طلبات الوظائف وفق القنوات الاجرائية المعتادة، وهي تعارض التطوير بتطبيقه تطبيقاً ينتهي به لا محالة الى الفشل، وهي تحارب التقويم بتحويله الى اجراء شكلي ينتهي دائماً بأن أداء الموظفين على خير ما يرام. واضافة الى كل هذه النزعات البيروقراطية فان دول المنطقة وهي مشدودة الى ماضيها بروابطه القبلية والاسرية تلعب الاعتبارات والقيم الشخصية والمجتمعية فيها دوراً كبيراً في التأثير على الاجراءات الادارية وتوزيع الخدمات التي تقدمها الاجهزة الحكومية. ولعل هذا هو السبب في تفاوت تطبيق الاجراءات وفي تفاوت مستوى الخدمة. ولعل هذا هو السبب أيضاً في انتشار ظاهرة المحسوبية والواسطة. ومما يضاعف من نمو هذا السلوك

---

(٩) محمد فهمي أحمد وآخرون ــ الجوانب السلبية للبيروقراطية في المملكة العربية السعودية، مركز البحوث ــ كلية العلوم الادارية ــ جامعة الرياض ــ ١٤٠٠ هـ ــ صـ ١٩.

البيروقراطي انعدام الثواب والعقاب أو ممارسته بطريقة مزاجية تعتمد على الاعتبارات الشخصية أكثر من اعتمادها على المعايير الموضوعية. كما أن البيروقراطية جينما تكون بعيدة عن المساءلة والمحاسبة من قبل القاعدة العريضة من المجتمع تستمرىء التوسع وفرض الهيمنة وممارسة كل السوءات الادارية.

ان معظم دول المنطقة لم تكن تملك حتى عهد قريب جداً أبسط التنظيمات والمؤسسات الادارية والاقتصادية والاجتماعية وكانت الادارة في أكثرها إدارة قبلية تختلف عن الاطر المألوفة اليوم بالاضافة الى بعض الاجهزة التي تخدم أغراضاً محدودة في الدول التي خضعت للحكم الاجنبي. وربما كان من العسير على هذه الاجهزة أن تؤدي الدور التقليدي على الوجه المطلوب، ناهيك عن أدائها لاي مهام تنموية، غير أنه سرعان ما شهدت هذه الدول نمو الاجهزة والمؤسسات الحكومية تباعاً حتى أصبحت كياناتها الادارية مماثلة للكيانات الادارية في الدول المتقدمة من حيث الشكل، أما من حيث القدرة فانه ما زال أمام هذه الدول شوط طويل وشاق قبل أن تصل الى تحقيق المستوى من الكفاءة والكفاية الذي يتطلبه تحقيق الاهداف المنوطة بتلك الاجهزة والمؤسسات، ان هذه الدول شأنها شأن بقية الدول النامية تتطلع الى نقل النماذج من الدول المتقدمة سواء كان ذلك النقل بالنسبة للتنظيمات أو المفاهيم أو الاساليب، ومن الممكن أن يتم ذلك النقل ولكنه يظل شكلياً في أكثر الاحوال دون أن يكون له تأثير على حجم الاداء الفعلي.

ودول المنطقة وإن تفاوتت من حيث استيعابها للاشكال الادارية والتنظيمية الحديثة فإنه يتوافر فيها جميعها العديد من الاجهزة والمؤسسات الحكومية، ويتولى بعضها مهام ذات صلة مباشرة بالتنمية

وهي في اطارها الهيكلي لا تختلف عن التنظيمات والمؤسسات الموجودة في الدول الاخرى بما في ذلك الدول المتقدمة. وانشاء هذه الاجهزة والمؤسسات في هذه الدول تم في خلال مدى زمني قصير اذ لم يشهد معظم هذه الدول حتى عهد قريب الانماط المعروفة حالياً في الاجهزة والمؤسسات الحكومية ، وكغيرها من الدول النامية فانها خطت الى خارج حدود الاجهزة التقليدية دون التطور التدريجي الذي مرت به الاجهزة الحكومية في الدول المتقدمة ، غير أن النمو السريع في عدد الاجهزة والمؤسسات الحكومية لم يكن في أكثره الا نمواً شكلياً هيكلياً ، دون أن يصاحبه نمو متكافىء في القدرة على الاداء.

لقد كانت الادارة القبلية والعرف العشائري ونظام المشيخة هي الاسلوب التقليدي الذي عرفته أكثر هذه الدول طيلة القرن التاسع عشر وحتى منتصف هذا القرن،ولم يشهد أكثرها بداية التحول في جهازه الاداري الا مع بداية الستينات. ولا شك أن الطفرة المالية ساعدت على التوسع السريع في عدد الوزارات والمشروعات العامة كما ساعدت على التضخم المتعاظم في العمالة، ومن الواضح أن هناك توافقاً كبيراً من حيث الزمن بين الزيادة المتعاظمة في الموارد المالية وبين الزيادة في عدد الوزارات والمشروعات العامة والتضخم في حجم العمالة في القطاع الحكومي والقطاع الخاص ، وهكذا فان الوفرة المالية ساعدت على التوسع في البنيان الحكومي توسعاً غير مدروس كما أنها ساعدت على توجه الانفاق توجهاً لا يرتكز بالضرورة على الاستخدام الامثل للموارد المالية. ولهذا فان البنيان الحكومي ليس مبنياً على مخطط سليم تحكمه الحاجة بقدر ما هو مبني على العشوائية والاعتماد على الوفرة المالية في استيعاب تكاليف هذا البنيان والعمالة المتعاظمة فيه.

لقد توسعت الاجهزة والمؤسسات الحكومية وازداد عددها نتيجة

للنفط وقد برز التوسع بصورة ملموسة مع الطفرة المالية التي حدثت نتيجة لايرادات النفط في عام ١٩٧٤/٧٣م،ولذلك كان عدد المؤسسات العامة التي انشئت منذ تلك الفترة اجمالا أكبر من عدد المؤسسات في أي فترة أخرى(١٠). وفي أكثر هذه الدول ازداد عدد الوزارات زيادة ملموسة خلال السبعينات كما تم انشاء العديد من المشروعات العامة خلال تلك الفترة بهدف تنفيذ التجهيزات الاساسية اللازمة أو تنفيذ بعض المشروعات الصناعية الرئيسية أو تقديم بعض الخدمات التمويلية والتسهيلية للقطاع الخاص. وتولت المؤسسات والشركات العامة الصناعات التي تعتمد على الموارد الهيدروكربونية والصناعات التعدينية الاساسية وكافة الصناعات الاخرى التي تنجم عنها ولا يستطيع القطاع الخاص انشاءها. ورغم أنه قد تتعدد الاسباب وراء مثل هذا التوسع الا أن الطفرة المالية كانت بدون شك عاملا رئيسياً في هذا التوسع وخصوصاً في انشاء المشروعات العامة التي تعتمد على كثافة رأسمالية كبيرة.

لقد أثر ظهور النفط في تطوير الجوانب المادية ، ولولا النفط لما تم بناء العدد الكبير من المدارس والمعاهد والمراكز والجامعات والمستشفيات وغيرها ، ولكن المشكلة أن الجوانب غير المادية لم تتأثر كثيراً ولذلك فان هناك فجوة كبيرة بين الشكل والمضمون ، فلقد ازداد عدد المدارس والمعاهد والجامعات ، ولكن ذلك لا يعني بالضرورة أن مستوى الاداء ، أو ناتج هذه المؤسسات التعليمية يتكافأ مع ذلك العدد ، أو يلبي احتياجات التنمية ، أو يملك القدرة على مواجهة التغيير وما يتضمنه من تحديات واستيعاب ذلك أو تكييفه. ان العدد الذي يتخرج

---

(١٠) M.Sadek, Public Enterprises and Development in Bahrain, Kuwait, Qatar, The United Arab Emirates and Saudi Arabia, (Rivista Trimestrale Di Diritto Pubbico, Anno XXVIII-N.I, 1978) p. 142.

من هذه المدارس والمعاهد والجامعات في ازدياد سريع ومضطرد، ويتجمع في كل عام رصيد جديد من الشهادات ، ولكنه لا يضيف كثيراً الى الرصيد من القوى البشرية، وتعتمد الأجهزة الحكومية على هذا المورد في سد احتياجاتها الوظيفية وتظل الأجهزة الحكومية تعاني نفس المشكلة ، وما ينطبق على المدارس والمعاهد والجامعات ينطبق كذلك على المستشفيات اذ مع العدد الكبير نسبياً من المستشفيات وحتى باستيراد أحدث الأجهزة ، ما تزال الرعاية الصحية متدنية وما يزال قطاع كبير في المجتمع يعاني من سوء الرعاية الصحية.

والدوائر والمؤسسات الحكومية قد تحمل كل دلائل التقدم بأجهزتها وأدواتها الحديثة ولكن الطريقة والأسلوب والهدف الاداري ما يزال مشدوداً الى الخلف.

ان هذا الانفصام الذي تعيشه هذه المجتمعات حضارياً بين معطيات الحياة المادية ، وبين القيم والسلوك الاجتماعي هو نفس الانفصام الذي يبدو جلياً في الدوائر الحكومية ، بين الأنظمة والأجهزة والأدوات ، وبين الاتجاهات والقيم والسلوك الاداري ، ولما كانت درجة التغيير في معطيات الحياة المادية أسهل وأسرع من درجة التغيير في الاتجاهات والقيم والسلوك فان مثل هذا الانفصام قد يظل قائماً لفترة طويلة ، وقد يظل السبب الرئيسي للمشكلة الادارية هو وجود الفجوة الحضارية الناتجة عن زيادة سرعة التغيير المادي عن التغيير في المفاهيم الاجتماعية والسلوكية ، ولذلك فان ادارة التنمية في دول المنطقة هي في أكثر الأحوال ادارة قبلية تلبس ثوباً جديداً وتستخدم أدوات جديدة.

* * * * * *

٣ ـ الهيكل الوظيفي

يعتمد الجهاز الحكومي في أداء الخدمات التقليدية والتنموية على معين المجتمع من القوى العاملة. ودول المنطقة ما زالت نسبة الأمية بها كبيرة وان تفاوتت من دولة الى اخرى، اذ لم يشهد أكثرها التعليم النظامي إلا منذ عهد قريب. ولذلك فان نوعية العاملين في الاجهزة والمؤسسات والشركات العامة ضعيفة بصفة عامة، وقد أخفقت معظم دول المنطقة في تهيئة القوى العاملة الوطنية لتخلفها ثقافياً وعلمياً وفنياً وعملياً وترفعها عن ممارسة كثير من الأعمال.. ولسهولة الحياة لديها وكثرة الخيرات والأموال، وربما ساهم السخاء في الانفاق العام والمساعدات الاجتماعية في تجميد الطاقات البشرية وتركها خاملة غير متطورة في مجتمع تسود فيه الأمية وتنعدم حوافز الجد والاكتساب (١١) ورغم أن هناك زيادة كبيرة في حجم الانفاق على التعليم في دول *المنطقة وزيادة مضطردة وكبيرة* في عدد *المدارس والمعاهد والجامعات* فإن الانجازات في أكثرها لا تزال محدودة، كما أن التعليم الابتدائي لا يزال بعيداً عن التعميم، وما زالت جهود هذه الدول قاصرة فيما يتعلق بمحو الأمية عند الكبار (١٢). لقد كانت نسبة الأميين وحملة الشهادة الابتدائية تمثل نسبة كبيرة من العاملين في الاجهزة الحكومية حتى عهد قريب جداً وربما ما يزال ذلك قائماً في بعض دول المنطقة التي شهدت بناء المؤسسات التعليمية مؤخراً. ولذلك فانه في عدد من هذه الدول يوجد نقص أكثر حدة في الأشخاص المؤهلين لشغل

---

(١١) خزعل الجاسم ـ مرجع سابق ـ ص ٥٥

(١٢) محمد صادق ـ التنمية في الاقطار المنتجة للنفط في الجزيرة العربية بين عائدات النفط وادارة التنمية ـ مرجع سابق ص ٢٤.

الوظائف القيادية العليا، وتعاني هذه الدول جميعها من تكدس العاملين في المراتب الوظيفية الدنيا، وتباشر الحكومات في هذه الدول وغيرها من الدول النامية دور الضمان الاجتماعي في ايجاد فرص الكسب وضمان دخل معين لفئة كبيرة من مواطنيها عن طريق العمل في الأجهزة الحكومية ، ولذلك تشكو هذه الدول من وطأة التضخم الوظيفي.. في الوقت الذي تستمر فيه في أداء دورها الاجتماعي فتضاعف من ذلك التضخم ، ولقد شهدت دول المنطقة عموماً تزايداً سريعاً وكبيراً في الوظائف الحكومية وتضاعفت في بعض منها هذه الوظائف خلال سنوات محدودة ، ورغم الاعتماد الكبير على العمالة الوافدة في شغل الكثير من هذه الوظائف فانه ما تزال نسبة الوظائف الشاغرة نسبة غير ضئيلة ، وقد يكون من بين الأسباب زيادة الانشطة والمهام الموكلة الى الاجهزة الحكومية غير أن من الأسباب الأخرى النمو العشوائي في حجم الأجهزة الحكومية ووفرة الموارد المالية التي تستوعب مثل هذا الاهدار ، والنزعة التواكلية في الاعتماد على العمالة الوافدة ، ان المشكلة التي تعاني منها مثل هذه الدول ليست دائماً النقص في القوى البشرية وإنما تكمن أساساً في عدم استخدام القوى العاملة الحالية الاستخدام الأمثل (١٣) وتكاد تكون هناك علاقة واضحة بين زيادة الموارد المالية وزيادة الوظائف (١٤) وقد تكون زيادة الموارد المالية دافعاً لايجاد العديد من البرامج والمشاريع.. وسبباً للتوسع في المهام والوظائف دون أن يكون ذلك بالضرورة محكوماً بخطة للقوى العاملة.

---

(١٣) عثمان الاحمد ــ تحديد احتياج الوحدات الادارية في القطاع العام من القوى العاملة ــ ندوة أهمية الادارة للتنمية في المملكة العربية السعودية ــ معهد الادارة العامة ١٩٧٨ ــ ص ١٢٠ .

(١٤) انظر: O.A. OTHMAN, Saudi Arabia: An Unprecedented Growth of Wealth with an Unparalleled Growth of Bureaucracy. International Review of Administrative Sciences, Vol. XLV, 1979

ولا شك أن هذه المجتمعات تعاني من ارتفاع نسبة الأمية بسبب حداثة التعليم،كما أن الوظيفة الحكومية تؤدي دوراً اجتماعياً ، وبحكم هذه الغلبة للأمية ودور الضمان الاجتماعي في الوظيفة العامة فان نسبة كبيرة من العاملين في الأجهزة الحكومية هم من الفراشين والسائقين والحراس ومن ماثلهم،ولهذا تظل الحاجة قائمة الى العمالة الوافدة لسد كل الشغرات الأخرى بما في ذلك الاعمال الكتابية أو الروتينية المحدودة. ولا شك أن توجه المواطنين نحو الأعمال الحكومية ينبع من توقع دور الرعاية الاجتماعية الذي تباشره الحكومة وما يرتبط به من ضمانات، هذا فضلا عن النظرة الى الاعمال الحكومية على أنها ميسورة وسهلة ولا تتطلب كفاءة عالية أو جهداً كبيراً. ولهذا فان نسبة المواطنين في العمالة في القطاع الخاص متدنية جداً اذ تبلغ حوالي ١٢٪ في الكويت و٥٪ في قطر و٢٪ في دول الامارات. ان المؤشرات تؤكد على أن استمرار معدلات النمو الاقتصادي والانفاق الجاري والاستثماري يمكن أن يؤدي الى الاقلال من تلك النسبة القليلة مع زيادة مد الآثار الاقتصادية والاجتماعية السلبية.

ففي قطر كانت نسبة الموظفين غير القطريين في الحلقة الأولى والثانية وهي التي تمثل الوظائف العليا حوالي ٥٥٪ من اجمالي عدد الوظائف، بينما يمثل القطريون نسبة ٢٢٪ وحتى في الحلقة الثالثة ما يزال غير القطريين يمثلون النسبة الكبرى وهي ٥٠٪ من اجمالي وظائف هذه الحلقة بينما يمثل القطريون ٣٣٪. أما في الحلقة الرابعة وهي التي تمثل الوظائف الدنيا فان نسبة القطريين تصبح النسبة الأكثر وهي ٤٨٪ من اجمالي وظائف هذه الحلقة بينما يمثل غير القطريين ٣٩٪ (١٥). وفي كل هذه الحلقات تظل هناك نسبة ملموسة من

(١٥) قطر ـ ادارة شؤون الموظفين ـ التقرير السنوي لادارة شؤون الموظفين ١٤٠٠هـ.

الوظائف الشاغرة. ومثل هذه الصورة ربما تكون متكررة الى حد كبير وأكثر حدة في دولة الامارات العربية المتحدة حيث نسبة الموظفين من المواطنين الى اجمالي الموظفين نسبة متدنية اصلا، ولا شك أن الموظفين الوطنيين سيكونون أقلية في كافة المستويات بما في ذلك المستويات العليا. أما في دول المنطقة الأخرى والتي شهدت التعليم في فترة مبكرة نسبياً فان المشكلة لا تبرز بهذه الحدة ولكنها مع ذلك قائمة.

ان نسبة كبيرة من العاملين في الأجهزة الحكومية هي من فئة العمال والمستخدمين وقد شكل هؤلاء في بعض الأحيان ما يقارب الـ ٥٠٪ من اجمالي العاملين في الأجهزة الحكومية، ومع ان هذا يعتبر مؤشراً على ضعف قدرة الأجهزة الحكومية فهو يعتبر ايضا مؤشراً على ضعف محاولات تنمية القوى البشرية. وليس معنى ذلك أن هذه المحاولات فاشلة ولكنها أقل بكثير مما تتطلبه ظروف الطلب وعامل الوقت، يضاف الى كل ذلك أن هذه النسبة الكبيرة تعبير واضح لدور الضمان الاجتماعي في الوظيفة العامة. وفي الكويت كانت هناك نسبة كبيرة من الأميين او الملمين بالقراءة والكتابة من اجمالي العاملين في الحكومة رغم أن تجربة الكويت مع التعليم سابقة لأكثر دول المنطقة. وفي قطر تتجاوز نسبة الأميين أكثر من نصف العاملين في الحكومة وتظل هذه النسبة ملموسة حتى في أجهزة القطاع المختلط. وكل ذلك يعطي مؤشراً على خلل الهيكل الذي تعتمد عليه ادارة التنمية ولا يختلف الوضع في بعض دول المنطقة عن الوضع في قطر.

ورغم فتح الباب على مصراعيه للعمالة المحلية في الانضمام الى الوظائف العامة ونظراً لأن النسبة الكبرى من هذه العمالة تحمل درجات علمية متدنية كالشهادة الابتدائية أو لا تحمل أية درجات علمية مع نسبة ضئيلة من حاملي الدرجات العليا وخصوصاً في

جدول رقم (١) *

العاملون في الحكومة حسب الحالة التعليمية والجنسية في الكويت ١٩٧٦م

الحالة التعليمية	كويتيين	غير كويتيين	الاجمالي
أمـــي	١١٢٦٥	١٨٧١٧	٢٩٩٨٢
	٣٣٫٥٪	٦٢٫٥٪	٢٥٫٧٪
يقــرأ و يكتـــب	١٤٦٤٢	١٩٨١٧	٣٤٤٥٩
	٤٢٫٥٪	٥٧٫٥٪	٢٩٫٦٪
ابتدائي، متوسط ثانوي، دون الجامعي	١٧٨٢٣	١٨١٣٠	٣٥٩٥٣
	٤٩٫٦٪	٥٠٫٤٪	٣٠٫٩٪
درجة جامعية أولى، ودرجة جامعية عليا	٣٠٣٩	١٣٠١٨	١٦٠٥٧
	١٨٫٩٪	٨١٫١٪	١٣٫٨

* * *

* الكويت ــ وزارة التخطيط ــ الادارة المركزية للاحصاء ــ المجموعة الاحصائية السنوية ١٩٧٩.

جدول (٢) *

العاملون في الحكومة حسب الحالة التعليمية والجنسية في قطر ١٩٨٠م

الحالة التعليمية	قطري	عربي	اجنبي	غير مبين	المجموع
بدون مؤهل	٦٦٤٨	١٧٨٥	١٢٤٥٦	٢١	٢٠٩١٠
ابتدائية	٧٥١	١٩٠	٧١٦	—	١٦٥٧
اعدادية	٩٠٩	٢٩١	٨٨٦	—	٢٠٨٦
ثانوية	١٤٣٨	١٤٤٣	٢٦٤٨	١	٥٥٣٠
دبلوم	٥٣٨	١١٢٣	١٣٥٤	—	٣٠١٥
بكالوريوس	٨٣٦	٢٣٩٩	٧٨٣	—	٤٠١٨
دبلوم عال	٤٥	٣٩٩	١٥٦	—	٦٠٠
ماجستير	١٨	١٤٣	١١٨	١	٢٨٠
دكتوراه	١٠	١٨٧	١٢	—	٢٠٩
أخـــرى	١٣	٦	٦٠	١	٨٠
المجموع	١١٢٠٦	٧٩٦٦	١٩١٨٩	٢٤	٣٨٣٨٥

* * *

* المصدر: قطر ــ الجهاز المركزي للاحصاء ــ المجموعة الاحصائية السنوية ١٩٨٠ ــ يوليه ١٩٨١.

الاعمال المهنية فان الحاجة الى العمالة الوافدة تظل قائمة داخل الاجهزة الحكومية. وقد كان لمعدل الزيادة المرتفع في العمالة الوافدة أثره في انخفاض نسبة العمالة المحلية الى نسبة العمالة الوافدة في الخدمة المدنية، وينطبق ذلك على أكثر دول المنطقة عدا المملكة العربية السعودية والبحرين. ففي الكويت وهي من بين أسبق دول المنطقة في مجالات التعليم والتنمية وصلت نسبة العاملين غير الكويتيين في الجهاز الحكومي الى ٦٣٫٨٪ من اجمالي العاملين بالجهاز الحكومي في الوقت الذي أصبح فيه الكويتيون يشكلون ٣٦٫٢٪ في عام ١٩٧٨م ، ولعل الصورة في قطر والامارات العربية المتحدة أكثرسوءا من حيث عدم التناسب الطبيعي بين العمالة المحلية والعمالة الوافدة من الجهاز الحكومي خصوصاً عندما تكون النسبة الكبرى من العمالة الوافدة غير عربية.

ورغم أنه يمكن الاعتماد على العمالة الوافدة في سد ثغرات معينة فإنه من غير المقبول أن تكون العمالة الوافدة هي المرتكز الرئيسي لادارة التنمية ، ولا يمكن الاعتماد على العمالة الوافدة كقوة رئيسية توجه ادارة التنمية أو تكون قطاعاً هاماً فيها يشارك مشاركة مباشرة في اتخاذ القرارات ، وهذه العمالة الوافدة رغم أنها تسد حاجة ماسة وتشارك في تنفيذ برامج التنمية فإن لها آثارها السلبية على ادارة التنمية ، فهي تنقل معها أنماطها وسلوكها وأساليبها.. وقد تكون تلك الانماط والسلوك والاساليب غير منسجمة مع ادارة التنمية وقد تكون نتاج مجتمعات ما تزال تعاني من التخلف ، أو بيروقراطيات تغوص في التعقيدات الروتينية ، فتضيف بذلك أوزاراً الى أوزار الاجهزة الحكومية والمؤسسات العامة في دول المنطقة من انخفاض في الانتاجية وارتفاع نسب الاهدار وتردي مستوى الاداء ، ونظراً لان العمالة الوافدة لهذه الدول تأتي من أقطار شتى فانها تفرض خليطاً عجيباً من الانماط

والسلوك الاداري ، وقد يترك هذا الخليط العجيب بصماته على النظم والاجراءات المتبعة ، ورغم أن القطاع العربي من العمالة الوافدة يفترض فيه أن يكون انتماؤه العربي حافزاً له على الاخلاص والامانة فإن بقية القطاعات من العمالة الوافدة لا يفترض فيها مثل ذلك .

ان النتيجة المؤسفة لكل ذلك هو انخفاض معدلات الانتاجية وتردي مستويات الانجاز والبطء في تنفيذ القرارات والتكاسل في انجاز الاعمال، وقد يكون السبب الرئيسي في ذلك غياب الوازع الوطني. ولا شك أن تعدد الجنسيات وتعدد اللغات يجعل عملية الادارة صعبة ولا يحقق الانسجام في محيط العمل بكل ما يثيره ذلك من سلبيات. غير أنه تجدر الاشارة الى أن هذه العمالة الوافدة ليست هي وحدها سبب الفشل الاداري أو تردي الاوضاع الادارية. الا أنها مع عوامل أخرى تؤدي الى خلق جهاز وظيفي ضخم في عدده ضعيف في معدل كفاءته وانتاجيته بسبب عدم تجانسه وتنافر عاداته.

وبسبب دور الضمان الاجتماعي في الوظيفة العامة وبسبب مغالاة الاجهزة الحكومية في تقدير احتياجاتها من الوظائف.. وبسبب الاعتماد المتزايد على العمالة الوافدة تتضخم الوظائف بصورة سريعة في هذه الدول، ففي المملكة العربية السعودية زاد عدد الوظائف ما بين عامي ١٣٩٠ ــ ١٣٩٥هـ بمقدار ١١٠٪(١٦) وفي قطر زاد عدد الوظائف ما بين عامي ١٣٩٥ ــ ١٣٩٩هـ بمقدار ١٠٠٪ تقريباً(١٧) ولا شك أن دول المنطقة جميعها شهدت مثل هذه الزيادات المتعاظمة في عدد العاملين في الاجهزة الحكومية بحيث أصبح عددهم في بعض الاحيان أكبر من اجمالي القوى العاملة المحلية بحيث لو توجهت كل القوى

(١٦) المملكة العربية السعودية ــ ديوان الخدمة المدنية ــ النشرة الاحصائية ١٣٩٧هـ

(١٧) قطر ــ ادارة شؤون الموظفين ــ تقرير الاحصاء السنوي ١٣٩٩هـ

العاملة المحلية الى الاجهزة الحكومية ــ دون اعتماد على العمالة الوافدة ــ فلن يكون في امكان هذه القوى العاملة المحلية أن تغطي الوظائف في الاجهزة الحكومية ، ورغم هذه الزيادة الكبيرة فان هذه الدول ما تزال تشكو من نقص الكفاءات وخصوصاً في المستويات القيادية والادارية العليا.

ان الاجهزة والمؤسسات الحكومية قد نما أكثرها نمواً عشوائياً ثم اتجهت هذه الاجهزة والمؤسسات الى التضخم عشوائياً نتيجة للمغالاة في احتياجاتها من الوظائف ، ونظراً لغياب التنظيم الاداري السليم وغياب المعايير الموضوعية في تقدير الاحتياج تنجح الاجهزة والمؤسسات الحكومية عادة في تحقيق مطالبها الوظيفية وينتج عن ذلك تراكم في عدد الوظائف ، ولما كانت القوى العاملة المحلية محدودة جداً فان الاتجاه الطبيعي هو نحو استقدام القوى العاملة من الخارج ، ومع ذلك فان تراكم عدد الوظائف وعجز القوى العاملة المحلية عن شغلها والقيود التي بدأت تفرضها بعض هذه الدول على الاستقدام أو القيود التي تفرضها الدول الاخرى أحياناً في سبيل الحد من هجرة القوى العاملة الى الدول النفطية كل ذلك يؤدي الى حدوث خلخلة واضحة في الهيكل الوظيفي يبدو جلياً من استمرار نسبة كبيرة من الوظائف شاغرة ، ففي المملكة العربية السعودية أدى تضاعف الوظائف من العام المالي (١٣٩٠/١٣٩١) ٧٩٨٧٠ وظيفة وفي العام المالي (١٣٩٩/١٤٠٠هـ) ٢٤٤٥٥٦ وظيفة بنسبة ٣٠٦٪ الى تراكم الوظائف الشاغرة بالجهاز الحكومي حيث بلغت ١٣٦٨٥٩ وظيفة بنسبة ٥٦٪(١٨) ويعتبر ذلك مؤشراً على النمو التضخمي كما يعتبر مؤشراً

(١٨) عثمان الاحمد ــ أسلوب وقواعد التوظيف في القطاع الحكومي وبعض المعوقات التي تحد من الاستفادة القصوى من القوى العاملة ــ ندوة تخطيط القوى العاملة ــ معهد الادارة العامة الرياض ــ مايو ١٩٨٠ ــ ص ٢١٥

على الخلل في الهيكل الوظيفي. وفي قطر بلغ اجمالي الوظائف الشاغرة في عام ١٤٠٠ (٥٤١٧) وظيفة وهي تمثل نسبة كبيرة من اجمالي الوظائف،رغم أن هذا الرقم لا يمثل الوظائف الشاغرة في وزارتي الدفاع والداخلية،كما أن جملة الوظائف المطلوب استحداثها لعام ١٤٠١هـ بلغ حوالي ٦١٤٩ وظيفة.(١٩) وهكذا فان الزيادة الكبيرة في الطلب وهي في الغالب زيادة مفتعلة مقابل النقص في العرض تعطي للموظف المواطن فرصة ممارسة انواع الابتزاز الاداري وتتيح له ــ مهما تدنى مستواه ــ ان يجد لنفسه دائماً مكاناً ينتقل اليه عند عدم رغبته،مواصلة العمل في جهته وتحاول جهته في سبيل اقناعه بالبقاء أن تقدم كل ما يمكنها تقديمه من تنازلات هي في الغالب على حساب العمل. وقد يحدث النقل من جهة الى جهة اخرى لاعتبارات قد تتعلق بالحافز المالي أو بظروف العمل أو فرص الترقية،ويبحث الموظف عادة عن العمل الاقل صعوبة والحوافز الاعلى وفرص الترقية الفضلى وقد تضرر من جراء ذلك العديد من الاجهزة الحكومية في مجتمع يعاني من الندرة أصلا في القوى العاملة.

* * * * * *

(١٩) قطر ــ ادارة شؤون الموظفين ــ التقرير السنوي ١٤٠٠هـ

٤ ـ أنظمة الخدمة المدنية

طالما أن الاجهزة الحكومية هي التي تضطلع بالدور الاكبر في ادارة التنمية فان الافراد العاملين في هذه الاجهزة هم الذين يلعبون الدور الاكبر في تخطيط وتنفيذ برامج ومشاريع التنمية ، ولا شك أن نوعية هؤلاء الافراد ومستواهم التأهيلي والتدريبي ودرجة انتمائهم واخلاصهم ومقدار انتاجيتهم تتحكم الى حد كبير في تحديد مخرجات برامج ومشاريع التنمية ومدى تحقيق أهدافها ، إن الوفرة المالية والاعداد الجيد للخطط والبرامج وتطوير الهياكل التنظيمية وتحديث الاساليب الادارية لا يحقق الاهداف مالم يكن الافراد في الاجهزة والمؤسسات المضطلعة بالدور الرئيسي في التنمية قادرين على أداء الدور المطلوب ومستوعبين طبيعة التغيير ومكرسين جهودهم بكفاءة وصدق لتحقيق الاهداف المنوطة بادارة التنمية. وليس ثمة شك في أن حسن اختيار الافراد على كافة المستويات وفي مختلف الوظائف وفق معايير موضوعية وافساح المجال أمام هؤلاء للاضطلاع بالمهام الموكلة اليهم بكفاءة وتوفير المناخ الملائم لهم للانتاجية وتطوير الذات وجعل أنظمة الخدمة المدنية متوجهة الى هذه الغايات في كافة تطبيقاتها في الترقية والحوافز والتقويم والتدريب والتأديب وخلافه يعني أن الخدمة المدنية وأنظمتها تؤدي دورها المطلوب في خدمة أهداف التنمية وتوفير القدرة الادارية وغير الادارية اللازمة لتنفيذ خطط وبرامج التنمية ، غير أن المتتبع لواقع الخدمة المدنية وأنظمتها لا يجد أنها متوجهة توجهاً حقيقياً نحو تلك الغايات ولذلك يأتي واقع الخدمة المدنية وأنظمتها في كثير من الاحيان غير منسجم مع المهام الكبيرة التي تلقيها الخطط والبرامج الطموحة على عاتق الافراد الذين يضطلعون بادارة التنمية ، ولهذا تبرز الحاجة عادة الى اصلاح أنظمة الخدمة المدنية.

وتنصرف أكثر محاولات الاصلاح الاداري الى اجراء العديد من التعديلات على أنظمة الخدمة المدنية بغية تمكينها من معالجة العديد من المشاكل التي تتعلق باستقطاب الافراد للعمل الحكومي وتطوير قدراتهم والاحتفاظ بهم ، ولعل الاجهزة الحكومية لا تعاني من ضعف اقبال الافراد على العمل الحكومي لسهولته ومزايا الضمان المرتبطة به ولا تعاني من تسرب الافراد الى خارج الجهاز الحكومي لنفس الاسباب ، غير أن الجهاز الحكومي يعاني من تدني مستوى القدرات واختلال التوازن بين العرض والطلب الوظيفي وسوء توزيع القوى العاملة، ولا شك أن العديد من المشاكل التي تكتنف الخدمة المدنية وتؤثر بالتالي على ادارة التنمية هي مشاكل مجتمعية ذات تأثير على الاتجاهات التعليمية والتدريبية، ولهذا فان تدني مستوى القدرات أو اختلال التوازن بين العرض والطلب الوظيفي أوسوء توزيع القوى العاملة انما هي نتاج الانظمة التعليمية والتدريبية واختلال التوازن داخل هذه الانظمة مصدره في أكثر الاحيان القيم المجتمعية ، ولهذا فان تكدس الموظفين في الاعمال الكتابية والروتينية وضآلة العلميين والمهنيين ناتج من تراكمات القيم المجتمعية عبر الانظمة التعليمية والتدريبية.

واذا كانت الخدمة المدنية في هذه الدول تعاني من الاوضار التي تعاني منها الخدمة المدنية في أكثر الدول النامية فان الطفرة المالية قد خلقت مشاكل اضافية من أبرزها اللامبالاة والتسيب وضعف الانتاجية وانصراف قطاع من الموظفين الى ممارسة الاعمال التجارية سعياً وراء الاستئثار بنصيب من الكسب المالي. وتأتي هذه الممارسة في كثير من الاحيان مستترة حين تحرم الانظمة على الموظفين ممارسة الاعمال التجارية فيتحايلون على الانظمة ما استطاعوا الى ذلك سبيلا.

وأنظمة الخدمة المدنية في هذه الدول ينتظر منها أن تلعب دوراً

أكبر من ذلك الدور الذي تلعبه اجهزة الخدمة المدنية في الدول المتقدمة أو في الدول النامية اذ أن المعدل السريع للتغيرات الاقتصادية والاجتماعية يتطلب قدرة متعاظمة لمقابلة تلك التغييرات وتلبية الاحتياجات الوظيفية المضطردة بالنوعية المطلوبة. وبحكم أن الانظمة التعليمية والتدريبية لا تساعد كثيراً في تلبية تلك الاحتياجات يتجه الحل الى العمالة الوافدة فتلون الخدمة المدنية بألوان متعددة من حيث أنماط السلوك والاتجاهات وتعدد الانتماءات. وقد تبرز مشاكل من خلال هذا الحل تؤثر على مناخ العمل والانتاجية وتتعدد أنظمة الخدمة المدنية فتضاف الى المشكلة ، اذ يبرز الصراع ويتلاشى الانتماء وتنخفض الروح المعنوية وكل ذلك يضعف من الخدمة المدنية ويضعف وبالتالي من ادارة التنمية التي تمثل الخدمة المدنية أحد مرتكزاتها الاساسية.

وتكاد تكون أنظمة الخدمة المدنية من بين العوائق الادارية التي تعترض ادارة التنمية، ذلك أن هذه الانظمة مشدودة بواقع الادارة العامة التقليدي ويكاد يغلب عليها الطابع الرقابي القانوني. وتحاول أجهزة الخدمة المدنية في الغالب أن تفرض سلطانها وتمد نفوذها الى كافة الاجهزة والمؤسسات الحكومية، الامر الذي يؤدي الى مزيد من المركزية ، ورغم أن المبرر عادة وراء هذا الاتجاه نحو المركزية هو تحقيق التوحيد والعدالة والضبط فان الآثار الاخرى للمركزية هي آثار سلبية على ادارة التنمية، ذلك ان هذه الادارة في أمس الحاجة الى رصيد من الكفاءات والاحتفاظ بذلك الرصيد وتنميته كما أنها في أمس الحاجة أيضاً الى قيادات ادارية يتوفر لها المناخ الملائم للعمل والانتاج. والمشكلة أن اللامركزية في ظل ندرة القيادات الادارية المدركة والواعية لاهداف التنمية وطبيعة الاستثمار في القوى البشرية

لتحقيق تلك الاهداف قد يؤدي الى فشل تطبيق أنظمة الخدمة المدنية أو القصور عن تحقيق الهدف الجوهري للخدمة المدنية في استقطابها الكفاءات وتطويرها والابقاء عليها.

ان اجهزة الخدمة المدنية تتفاوت من حيث الشكل الاداري والدور الذي تضطلع به من دولة الى أخرى. ففي المملكة العربية السعودية يوجد ديوان للخدمة المدنية يرتبط بمجلس الخدمة المدنية،وفي قطر توجد ادارة لشؤون الموظفين تابعة لوزارة المالية والبترول وفي عدد من الدول الاخرى يوجد ديوان للموظفين. ولا شك أن الاتجاه الغالب هو وجود أجهزة مركزية لشؤون الموظفين أو الخدمة المدنية،وتناط بهذه الاجهزة عادة مسؤولية تطوير مستوى الخدمة المدنية ورفع الكفاية الانتاجية وتحقيق مبدأ الجدارة. الا أن هذه الاجهزة في دول المنطقة قد يغلب على دورها الطابع الروتيني التقليدي والعمل الرقابي وكلما قويت سلطة هذه الاجهزة المركزية كلما قوي سلطانها الرقابي وامتد الى أكبر عدد ممكن من الاجهزة الحكومية والمؤسسات العامة.

إن الدور المطلوب من أجهزة الخدمة المدنية اداؤه في خدمة التنمية لابد أن يتجاوز الدور التقليدي لاجهزة الخدمة المدنية. ولا شك أن الخدمة المدنية تمثل أحد الاجهزة الرئيسية في تحقيق اهداف التنمية في الدول النامية بحكم ان الحكومة تضطلع بالدور الاعظم في اعداد وتنفيذ البرامج والمشاريع أو الاشراف على تنفيذها. ولقد تطورت أجهزة الخدمة المدنية من حيث الشكل في عدد من دول المنطقة حيث برزت ككيان مستقل له اختصاصات محدودة. ولعل هناك تماثلا كبيراً في اختصاصات هذه الاجهزة في المملكة العربية السعودية والكويت والبحرين،وتشمل هذه الاختصاصات عادة:

١ ــ اقتراح الانظمة والقوانين واللوائح المتعلقة بشؤون الموظفين (الخدمة المدنية).
٢ ــ ترتيب الوظائف.
٣ ــ الاشراف على تنفيذ القوانين والانظمة واللوائح.
٤ ــ اقتراح الرواتب والمكافآت والبدلات أو وضع القواعد الخاصة بها.
٥ ــ مراجعة مشروعات الميزانيات فيما يتعلق بالوظائف المطلوب احداثها.
٦ ــ وضع النظم والاجراءات الخاصة باختيار أفضل المتقدمين لشغل الوظائف الشاغرة.
٧ ــ وضع القواعد والاجراءات الخاصة بحفظ سجلات الموظفين.

أما فيما يتعلق بالتدريب فان اجهزة الخدمة المدنية من المتوقع أن يكون لها دور مباشر أو غير مباشر و يدخل التدريب ضمن اختصاصات ديوان الموظفين في كل من الكويت والبحرين. أما في المملكة العربية السعودية فان دور الديوان دور غير مباشر نظراً لأن معهد الادارة العامة الذي يتولى تدريب الموظفين الحكوميين مؤسسة مستقلة تتبع اداريا وزارة المالية والاقتصاد الوطني. ورغم أن بعض الدول النامية تتجه الى ربط التدريب والتنظيم والاساليب بالخدمة المدنية في جهاز واحد فان هذه الانشطة في دول أخرى لا يجمعها جهاز واحد. وهناك من بين دول المنطقة من نحا هذا المنحى في تجميع وظائف الخدمة المدنية ومهام التنظيم وتبسيط الاجراءات والاصلاح الاداري في جهاز واحد بحيث نص نظامه على اختصاصه بالنظر في رفع مستوى الخدمة المدنية وضمان سير العمل الحكومي على وجه مرض، كما أن التنظيم والاصلاح الاداري كانا بين اختصاص احدى ادارات الجهاز. ورغم هذا المنحى

الشكلي فان دور هذا الجهاز لم يكن بهذا التكامل اذ توزعت عملية التدريب في أكثر من جهة دون تنسيق بينها ولم يستطع الجهاز المسؤول عن الخدمة المدنية أن يؤدي الدور المتكامل الذي نص عليه نظامه.

ولعل الاتجاه الى ربط التدريب والتنظيم والاساليب بالخدمة المدنية في جهاز واحد هو اتجاه أفضل من بعثرتها في كيانات متعددة إن توفر لهذا الجهاز القدرات والصلاحيات المناسبة. لأنه حتى وإن كانت هذه الانشطة مبعثرة فان جهاز الخدمة المدنية لا يمكن أن يكون في كل الاحوال بمعزل عنها. والمشكلة ليست في اختيار النمط الامثل من الناحية الهيكلية التنظيمية وانما في قدرة هذا الهيكل التنظيمي على ممارسة الدور المطلوب منه. إن مشكلة أجهزة الخدمة المدنية في هذه الدول وغيرها من الدول النامية أنها اتخذت أنماطاً قريبة من الانماط الموجودة في الدول المتقدمة كما حاولت تبني مفاهيم حديثة دون أن تكون لديها القدرة على تطبيقها بفعالية.

ان القاسم المشترك الاعظم في الاجهزة التنموية والرقابية هو ضعف القدرة الادارية ولذلك فان الاجهزة المركزية للموظفين والخدمة المدنية تشكو من نفس الداء،ولا يمكن لها والامر كذلك أن تضطلع بمهامها الكبيرة أو أن تحمل أمانة التغيير في المفاهيم الوظيفية أو تحسن في مستوى الكفاية الانتاجية أو تحقق تطبيق مبدأ الجدارة الا بقدر معلوم. والاجهزة المركزية للموظفين والخدمة المدنية لا تخلو من تأثير النفوذ الاجتماعي والسياسي ، ومثل ذلك التأثير قد يوجد في كل الدول الاخرى بما في ذلك المتقدمة وقد يكون ذلك مقبولا في حدود درجة معينة غير أنه إذا زاد حجم هذا النفوذ فسيلغى مبدأ الجدارة واقعياً ، وقد يسلم ادارة التنمية الى غير أهلها، وقد يبذر بذور اللامبالاة

والتسيب وضعف الانتاجية.

والسؤال العريض الذي يطرح عادة في معرض الحديث عن الاجهزة المركزية للموظفين أو الخدمة المدنية هو: ماهو مدى المركزية أو اللامركزية المطلوب في تطبيق المفاهيم والاجراءات الوظيفية بحيث يؤدي بصورة أفضل الى تحقيق مبدأ الجدارة والمساواة ورفع الكفاية الانتاجية وتحسين الخدمة المدنية؟؟ ولا شك أن اللامركزية لها مزايا عديدة حين تتوافر مقومات معينة، من أبرزها قدرة ادارات شؤون الموظفين في الاجهزة والمؤسسات على تطبيق المفاهيم والاجراءات وفق اطار عام وخطوط عريضة يرسمها الجهاز المركزي للموظفين أو الخدمة المدنية. والمشكلة الملموسة في هذه الدول وغيرها من الدول النامية أن ادارات شؤون الموظفين عاجزة ادارياً عن القيام بتلك المهمة بالصورة المطلوبة، بل إنها في الغالب أكثر افتقاراً للقدرات الادارية من الجهاز المركزي المسؤول. وشؤون الموظفين بمفاهيمها الحديثة لم ترسخ بعد في الادارات المسؤولة في الاجهزة والمؤسسات ولذلك فانها تؤدي دورها التقليدي في أضيق الحدود ولا تمارس عادة أي دور ايجابي في تحسين مستوى الخدمة المدنية أو استقطاب الكفاءات ناهيك عن الاخذ بالمفاهيم الحديثة في الخدمة المدنية. بل إن ادارات شؤون الموظفين في الاجهزة والمؤسسات تعتبر من الادارات التي لا يحتاج العمل فيها الى تأهيل متخصص، ولذلك يتكدس فيها الموظفون الكتابيون ونادراً ما يوجد في هذه الادارات اخصائيون مؤهلون في شتى قطاعات شؤون الموظفين من تدريب أو تصنيف أو إعداد اختبارات أو مقابلات أو وضع خطة للاحتياج أو برنامج لاستقطاب الكفاءات. ولا شك أن المؤسسات العامة يفترض فيها أن تتمتع بمرونة في هذا المجال وأن لا تخضع للقيود والاجراءات التي تخضع لها الاجهزة الحكومية العادية ، الا أن المؤسسات العامة كما يبدو قد لا تعطي اهتماماً لهذا المجال

يتناسب مع ما يتطلبه نجاح أي مؤسسة من استقطاب للعناصر الكفأة وحفاظ عليها وتطوير لقدراتها،وقد تسيء المؤسسات استعمال المرونة الامر الذي يجلب لها مزيداً من رقابة الاجهزة الرقابية.

ورغم أن الخدمة المدنية ذات صلة قوية بالتنمية وخصوصاً في الدول النامية بحكم دور الحكومة فيها فإن الخدمة المدنية من خلال استقصاء تم توزيعه على عدد من العاملين في القطاع الحكومي أو القطاع الخاص في دول المنطقة بدت ضعيفة الصلة بالتنمية(٢٠) ، وربما كان مرد ذلك شعور هؤلاء بأن الخدمة المدنية بالاسلوب الذي تسير عليه لا تخدم أهداف التنمية كثيراً.

إن مفهوم الخدمة المدنية بمعناه الحديث مفهوم لم يتبلور كثيراً على الصعيد العلمي في هذه الدول مع التفاوت في تجربتها الادارية. ولم يلج مفهوم التصنيف الوظيفي بعد في أكثر هذه الدول ولم يحقق النجاح المطلوب في التطبيق في الدول التي حاولت الاخذ به. ورغم التأكيد على الحاجة الى التصنيف الوظيفي فان أغلب دول المنطقة لم يباشر فعلا في الاخذ به ولم تبذل محاولات جادة لتطبيقه. ولا شك أن الدول التي حاولت تطبيقه ولم تحقق قدراً كبيراً من النجاح يمكن أن تعكس تجاربها بعض الاسباب الرئيسية وراء ذلك القدر المحدود من النجاح،وهي الى حد كبير نفس الاسباب التي تعترض سبل الاخذ بالوسائل العلمية والموضوعية في كافة مناحي الخدمة المدنية،ومن بين تلك الاسباب القيم المجتمعية والتقاليد البيروقراطية ودور الضمان الاجتماعي من خلال الوظيفة العامة.

والتصنيف الوظيفي هو حجر الزاوية في الخدمة المدنية بحكم أنه

(٢٠) أسامة عبدالرحمن ــ دراسة تحليلية أولية لنتائج الاستقصاء حول التنمية في أقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط ــ مرجع سابق.

المرتكز الوظيفي للانشطة الاخرى في التعين والترقية والتدريب والتأديب والتحفيز. وقد تضمنته أنظمة الخدمة المدنية في أكثر هذه الدول، ومع ذلك فان المحاولات الجادة في سبيل تطبيق هذا المفهوم ما تزال نادرة ، وتعتبر المملكة العربية السعودية من الدول التي أعطت للتصنيف الوظيفي أهمية كبيرة الا أن محصلة تجربتها ما تزال محدودة ذلك أن هذا المفهوم ليس مفهوماً وظيفياً فحسب ،ولكنه مفهوم له أبعاد ادارية واجتماعية واقتصادية،فالاجر على قدر العمل قد يبدو مبدأ مقبولا في هذه الدول وغيرها من الدول النامية ولكن الاجر على قدر المؤهل العلمي وسنوات الخدمة هو المبدأ المطبق فعلا. وقد لا يوجد تناسب بين مسؤوليات بعض الوظائف ومؤهلات شاغليها،وقد لا يكون هناك في الغالب وصف لكل وظيفة يحدد مهامها ومسؤولياتها رغم أن ذلك يعتبر ضرورة لا غنى عنها في أي جهاز اداري.

وغياب التصنيف الوظيفي هو الذي يترك فراغاً موضوعياً في بقية مهام الخدمة المدنية ولهذا تنعدم المعايير الموضوعية في عمليات الاختيار والترقية،كما تنعدم المعايير الموضوعية في الحوافز و يتعذر تحديد الاحتياج للتدريب تحديداً موضوعياً. ومن أبرز المشاكل الناجمة عن غياب التصنيف الوظيفي صعوبة تحديد الوظائف المطلوبة تبعاً للاحتياج، وهو الامر الذي يؤدي في النتيجة النهائية الى عدم التوازن بين احتياجات القطاعات المختلفة أو الادارات المختلفة داخل الجهاز الواحد والذي يؤدي في محصلته النهائية الى تراكم وظيفي. كما أن تحديد درجات الوظائف في عدد من هذه الدول يتم عادة اجتهادياً دون النظر الى الخدمات التي تمنح عنها الاجور بل في بعض الاحيان دون وجود لهذه الخدمات أو الحاجة اليها ،كما أنه يجري العمل على تحديد درجات

التوظيف على أساس من تسعير الشهادات.(٢١)

ولعل المطلع على أنظمة الخدمة المدنية في دول المنطقة وواقع تطبيقاتها يلمس الفجوة الكبيرة بين أنظمة الخدمة المدنية وأنظمة التعليم والتدريب وسوق العمل. فأنظمة الخدمة المدنية تسعر المؤهل وكلما كان المؤهل أعلى كلما كانت الدرجة الوظيفية أعلى وكان الراتب كذلك. ولهذا فقد يتكدس في الاجهزة والمؤسسات الحكومية حاملوا الدرجات العلمية بصرف النظر عن نوع التخصص ومدى الحاجة اليه،وتساهم الجامعات من ناحية أخرى في فتح الباب على مصراعيه للدارسين،وقد يتجهون الى تخصصات لا توجد حاجة كبيرة اليها طالما أن الحصول على درجات فيها يحظى في ظل نظام الخدمة المدنية بنفس المزايا والحوافز. وتظل أنظمة الخدمة المدنية وأنظمة التعليم بهذه الصورة بمنأى عن التنمية ومتطلباتها.

وبديهي أن أنظمة الخدمة المدنية في هذه الدول تحتاج الى قدر كبير من المرونة ضمن اطار استراتيجي محدد لمواجهة ظروف الحاجة ولتلافي التضخم الذي يرتبط باعمال معينة أو مستويات معينة ولسد النقص في أعمال أخرى ومستويات أخرى. وأنظمة الخدمة المدنية يجب أن تكون قادرة على تلبية الحاجة الى الكفاءات واستقطابها وتوفير المناخ الملائم لها للعطاء والانتاج،ويجب أن تكون موجهة لسوق العمالة بحيث يكون ذلك مؤثراً يؤثر على اتجاهات الدارسين في الجامعات نحو التخصصات المختلفة ، وأنظمة الخدمة المدنية يجب أن تكسر الطوق الاجتماعي حول الاعمال الحرفية والفنية ويجب أن تقدم من المزايا والحوافز وظيفياً ومالياً ما يحقق الاتجاه نحو هذه الاعمال،خصوصاً أن الحاجة اليها

(٢١) زكي هاشم ـ تخطيط عملية تنمية المديرين ـ دراسة ميدانية في الجهاز الحكومي بدولة الكويت ـ مجلة دراسات الخليج ـ يوليه ١٩٨٠ ـ ص ٦٢

كبيرة بدلا من الاتجاه الكبير نحو الاعمال الكتابية أو الروتينية البسيطة.

إن أنظمة الخدمة المدنية ما زالت بعيدة عن الدور المنتظر منها،وما زالت أجهزة الخدمة المدنية غير مدركة أو غير مستجيبة للمتغيرات الجديدة،وما زالت خاضعة لتأثير المفاهيم البيروقراطية والقيم المجتمعية أكثر من كونها مؤثرة،ولهذا فانها تعزز مركز الدرجة الجامعية بصرف النظر عن الحاجة اليها وتمنحها الحوافز المالية والوظيفية العليا فضلا عن أن الدرجة الجامعية في مجتمعات أمية تحمل معها قيمة اجتماعية ومعنوية كبيرة،وأمام بريق تلك الحوافز والقيمة يزداد الطوق الاجتماعي رسوخاً حول الاعمال الحرفية والمهنية. وأنظمة الخدمة المدنية بهذه الصورة لا تفيد في توجيه المسار التعليمي والتدريبي نحو المهن الاستراتيجية،وهي بهذه الصورة لا تخدم الهدف الرئيسي في تحسين مستوى الخدمة المدنية ولا تخدم بالتالي أهداف التنمية،ذلك أن هذه المجتمعات تتطلب أكثر من غيرها عطاء وانتاجاً لا صفوفاً مكدسة من حاملي الدرجات العلمية.

وأنظمة الخدمة المدنية في هذه الدول وأكثر الدول النامية تنظم مفهوم الضمان الاجتماعي في الوظيفة العامة،ذلك أن هذه الدول تجد لزاماً عليها خلق الوظائف للمواطنين باعتبارها سبيلا للعيش وكسب الرزق خصوصاً في غياب القطاع الخاص الفعال والقادر على استيعاب جزء كبير من القوى العاملة. وهكذا فان سياسة هذه الدول سواء كانت معلنة أو غير معلنة هي ايجاد عمل لكل مواطن كطريقة لايجاد مصدر للرزق أو لتوزيع الدخل،ولاشك أن ذلك لا يقابل الحاجة في الاجهزة والمؤسسات الحكومية التي يضطر الى مقابلتها بالعمالة الوافدة وتكون النتيجة تضخماً في حجم الاجهزة وعدد الوظائف وعدد الموظفين

يصحبه تدن في الانتاجية. وامتدادا لوظيفة الضمان الاجتماعي والتأثيرات المجتمعية فان الترقية تصبح حقاً مكتسباً بمجرد انقضاء المدة المطلوبة وهكذا فقد يصل الى أعلى السلم الوظيفي موظفون لا يملكون من القدرة أو الكفاءة ما يتناسب مع ذلك المستوى. وفي اطار مفهوم الضمان الاجتماعي ينصرف الاهتمام الى الحوافز المالية، وتفقد هذه الحوافز قيمها لانها تأخذ صفة الحق المكتسب عادة كما يفقد التقويم مضمونه الفعلي حين يغدو اجراء شكلياً وروتينياً ، وتبعاً لمفهوم الضمان الاجتماعي في الوظيفة العامة فان الموظف يضمن بقاءه في الخدمة ولا يمكن فصله الا نادراً ولاسباب ليس من بينها عدم القدرة على اداء مهام الوظيفة و يرتبط قرار الفصل عادة بالسلطة الادارية العليا هذه الضمانات تعطي للموظف حقاً مكتسبا في الوظيفة العامة التي يشغلها لا يلغيه اهماله أو تقاعسه أو عدم قدرته على أداء المهام المنوطة بها. أما في الدول المتقدمة فانه قد يفصل سنو ياً عدة ألوف لاسباب من أهمها نقص الكفاءة. ولا شك أنه في الدول المتقدمة لا تلزم الدولة بمفهوم الضمان الاجتماعي في الوظيفة العامة خصوصاً أن الفرص المتاحة خارج الجهاز الحكومي كبيرة ويمكنها المساهمة في استيعاب قدر كبير من القوى العاملة هذا فضلا عن أن معدل الدوران قد يكون كبيراً،وتنتقل نسبة كبيرة من هذه القوى العاملة بمحض رغبتها بين الاجهزة الحكومية وشركات القطاع الخاص والمؤسسات التعليمية سنو ياً.

ورغم أن أنظمة الخدمة المدنية تنص عادة على مبدأ الجدارة في التعيين والترقية فإن الجدارة في أحسن الأحوال تكون شكلية مرتكزة على المؤهل وسنوات الخبرة أكثر مما هي مبنية على القدرة ، ورغم أن أنظمة الخدمة المدنية تنص أيضا على أهمية تقو يم الاداء فان تقارير

التقويم تظل كذلك شكلية وتتجه هذه التقارير عادة الى نتائج مرضية الأمر الذي لا ينسجم مع واقع الأداء في الاجهزة والمؤسسات الحكومية. وهكذا فان التصنيف والتعيين والترقية والتأديب وغيرها من المفاهيم بهذه الصورة الممسوخة لا تساهم في تحسين مستوى الخدمة المدنية. وربما كان جوهر المشكلة أن أنظمة الخدمة المدنية شأنها شأن المجتمع تعيش ازدواجية بين الظاهر والباطن وبين النظام والواقع، فهي مشدودة من الناحية الفعلية الى رواسب الماضي في المجتمع التقليدي وهي مشدودة بتطلعاتها الى المجتمع المتقدم. هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فان أكثر دول المنطقة لم يعرف الخدمة المدنية بمعناها الحديث إلا مؤخراً، ولم يعرف التعليم والتدريب إلا مؤخراً ، وفي مجتمع قوامه من الأميين وتنقص مؤسساته الخبرة والتجربة لا يمكن ترسيخ مفاهيم الخدمة المدنية الحديثة بكل متطلباتها وتعقيداتها، اذ لا توجد قاعدة لاستيعاب هذه المفاهيم ، ولا توجد قدرة على تطبيقها، ثم ان هذه المفاهيم ليست ادوات وأجهزة تقتنى ولكنها قيم ادارية ترتبط جذورها بقيم مجتمعية، ذلك أن الادارة ككل ـــ كما هو معروف ـــ جزء لا ينفصم عن المجتمع الذي تعيش فيه. ان التأكيد على أهمية التصنيف الوظيفي بمعناه الحديث في بعض هذه الدول لا ينسجم مع واقع الخدمة المدنية فيها وقدراتها والتأكيد على مبدأ الجدارة في مجتمع قبلي تلعب فيه الصلة الشخصية والعلاقة والقربى دوراً مؤثراً في شغل الوظيفة لا يلغى تلقائياً كل تلك الرواسب المجتمعية ، والتأكيد على كل المفاهيم الحديثة الأخرى ينطبق عليه نفس القول. ولقد أشار أحد المسؤولين عن الخدمة المدنية في الكويت الى أن وضع نظم الموظفين وكذلك تطويرها ليست بالسهولة التي قد يتصورها البعض، فهي غالباً ما تقتضي التوفيق بين أغراض وأهداف متعارضة، وتزداد عملية التوفيق صعوبة في ظل

الاعتماد على العمالة الوافدة(٢٢).

ولهذا فان أنظمة الخدمة المدنية في هذه الدول يجب أن لا تكون بالضرورة صورة من أنظمة الخدمة المدنية في الدول المتقدمة بكل ما تحمله من مفاهيم وأساليب حديثة،ولكن هذه الأنظمة يجب أن تكون قادرة على تحقيق الهدف الأساسي لأي نظام للخدمة المدنية وهو رفع مستوى الخدمة المدنية. وهذا يعني رفع الكفاية الانتاجية في مجتمعات لها ظروف ومعطيات مغايرة أو متفاوتة عن الظروف والمعطيات الموجودة في الدول المتقدمة،فسوق العمل والتخصصات المتاحة في نظام التعليم ونوعية القوى البشرية المدربة تختلف في الدول المتقدمة عنها في الدول النامية. و يبدو أن أنظمة الخدمة المدنية في دول المنطقة لم تبن على استراتيجية تتصل بواقع المجتمع وظروف التنمية بقدر ما كانت نقلاً شكلياً للعديد من المفاهيم والأساليب السائدة في أنظمة الدول المتقدمة، ولا ضير في اقتباس مثل هذه المفاهيم والأساليب طالما أنها تخدم في رفع مستوى الخدمة المدنية ، غير أن الوقوف عند ذلك واعتباره نهاية في حد ذاته يعتبر تصوراً خاطئاً لما يجب أن تكون عليه أنظمة الخدمة المدنية.

وقد تتعدد أنظمة الخدمة المدنية في دول المنطقة بحيث يكون هناك أنظمة خاصة بالموظفين في القطاعات المختلفة داخل الخدمة المدنية كالسلك الدبلوماسي والسلك القضائي وأنظمة للموظفين وثانية للمستخدمين وثالثة للعمال. وقد يكون هناك أنظمة للوظائف الثابتة

---

(٢٢) ضاري عبدالله العثمان ــ دور ديوان الموظفين في تطوير نظم وسياسات الأفراد في القطاع الحكومي ــ ندوة الادارة العليا نحو أداء أفضل للادارة الكويتية ــ ٢٣ ــ ٢٥ مايو ١٩٨١م المعهد العربي للتخطيط ــ الكويت ١٩٨١م ــ ص ٢٤.

الوظائف المؤقتة،وقد تتعدد الأنظمة الخاصة بالوافدين وقد تنشأ استثناءات مالية ووظيفية للعاملين في جهات محددة ، ومثل هذا التعدد والتشتت في نظم الخدمة المدنية قد تترتب عليه الكثير من السلبيات وقد ينشأ عنه تعذر تحقيق العدالة بين العاملين وصعوبة في تحقيق الاستقرار الوظيفي في الأجهزة والمؤسسات الحكومية (٢٣).

ومثل هذا التفاوت قد تكون له آثار سلبية على المناخ الاداري داخل الجهاز الواحد اذ قد يؤدي ذلك الى نشوء المزيد من الحساسيات والصراعات الداخلية،وان لم يبرز ذلك على مستوى التنظيم الرسمي فسيأخذ مجراه من خلال التنظيم غير الرسمي. وقد يؤدي الشعور بالغبن من قبل فئة من الموظفين الى مزيد من التقاعس واللامبالاة ومزيد من الاحباط ينعكس أثره على العمل و ينعكس أثره على مستوى الخدمة المقدمة ، كما ينعكس على ادارة التنمية.

وقد يضيف التفاوت بين أنظمة الخدمة في المؤسسات العامة بنداً جديداً للمشكلة،ورغم ان هذه المؤسسات العامة من المفروض ان تتمتع بقدر كبير من المرونة والحرية حتى تتمكن من استقطاب أفضل الكفاءات فان ندرة هذه الكفاءات والتسابق للحصول على أفضل المزايا والحوافز يلحق في أكثر الأحيان ضرراً بأكثر المؤسسات العامة. ولهذا السبب تلجأ بعض الدول الى وضع قانون موحد للخدمة في المؤسسات والشركات العامة تفادياً لمثل ذلك التفاوت على ان يعطى مثل هذا القانون للمؤسسات والشركات العامة وضعاً متميزاً عن بقية الأجهزة الحكومية. و يبدو أن مثل هذا التفاوت مازال قائماً في بعض دول المنطقة،بينما اتجه بعضها الآخر الى سحب نظام الخدمة المدنية على

(٢٣) عامر الكبيسي ـ النظرة الايكولوجية لنظم الخدمة المدنية بدولة الامارات العربية المتحدة ـ مجلة الادارة العامة ـ مارس ١٩٧٩ ـ ص٣٦ـ٣٧.

المؤسسات العامة.

ولا شك أن الفرص التي يتيحها القطاع الخاص قد أضافت بعداً جديداً لقضية التفاوت وأثرت في الغالب على انتقال عدد من الكفاءات التي تملك القدرة على المبادرة وتحمل المسؤولية الى القطاع الخاص. ورغم أن هذا العدد من الناحية الكمية قد يكون محدوداً فإنه من حيث النوعية يمثل ثقلاً محسوباً في وضع تقل فيه الكفاءات القادرة على المبادرة وتحمل المسؤولية.

ان أجهزة الخدمة المدنية في هذه الدول مطلوب منها أن تكون مسؤولة عن اعداد خطة للقوى العاملة في الخدمة المدنية بالتنسيق مع الجهات المعنية الأخرى ، ومطلوب منها ان تمارس دوراً ايجابياً في الاصلاح الاداري الذي يهدف الى تحسين مستوى الاداء في الخدمة المدنية. ومطلوب منها ايضا أن تجري تغييراً في المفاهيم والأساليب والأنماط الاجرائية والسلوكية بما يحقق تحسين مستوى الخدمة المدنية. ومطلوب منها أن تحدث تغييراً في مفهوم الوظيفة العامة وأن تحقق انتماء الموظف للخدمة المدنية وارتباطه بها لا على أنها مصدر للرزق والعيش فحسب، ولكن على اعتبار أنها رسالة ومهمة وطنية تستوجب بذل أقصى الجهد وتحقيق أفضل العطاء. ومطلوب من أجهزة الخدمة المدنية ايضا أن تجرى تغييراً في المفاهيم الوظيفية فالراتب يجب أن يكون على قدر العمل،والترقية يجب ألا تكون تلقائية يحكمها عامل الزمن فقط،والحافز ليس حقاً مكتسباً للمجد وغير المجد،والتدريب يجب ألا يكون مجرد وسيلة للوصول الى الوظيفة العليا أو تحسين الدخل أو نزهة قصيرة خارج محيط العمل،والتقويم يجب ألا يكون وثيقة شكلة تنتهي في الغالب الى اضفاء كل الصفات الحسنة على البيروقراطيين ، والتأديب يجب ألا يكون وسيلة يندر استخدامها وخصوصاً عندما يكون

السبب عدم القدرة على أداء العمل أو التقصير في أدائه.

ومن الممكن أن تكون قائمة ما هو مطلوب من أجهزة الخدمة طويلة جداً غير أنه من المتعذر أن تحقق أجهزة الخدمة المدنية في هذه الدول كل ما هو مطلوب منها. ولهذا فان الأمر يقتضي تحديد أولويات في تلك القائمة.. ان أجهزة الخدمة المدنية في هذه الدول وان تفاوتت من حيث المستوى والاختصاصات والقدرة والتجربة فإنها تظل جميعها عاجزة عن تحقيق المطلوب. واذا كانت الأجهزة والمؤسسات لم تعرف في هذه الدول إلا منذ عهد قريب واذا كان مفهوم الوظيفة العامة بمعناها الحديث يعتبر مفهوماً جديداً،واذا كانت القوى البشرية المؤهلة والمدربة نادرة،واذا كانت المؤسسات التعليمية والتدريبية حديثة العهد وتعاني ما تعانيه بقية المؤسسات والأجهزة الأخرى وتعجز بالتالي عن مد الخدمة المدنية بأكبر عدد من المؤهلين والمدربين في خلال فترة وجيزة ، واذا كانت قيم المجتمع وتقاليده تمد سلطانها على الخدمة المدنية فتفرض المحسوبية والمحاباة وتيسر صعود فئة معينة الى مراكز القيادات الادارية دون أن يتوفر لديها الحد الادنى من القدرة المتناسبة مع تلك المراكز. اذا كان كل ذلك قائما فإن أجهزة الخدمة المدنية ينتظر منها أن تؤدي مهام استراتيجية أبعد من المهام التي تؤديها أجهزة الخدمة المدنية في الدول المتقدمة.

ومن أهم الأولويات وضع خطة للقوى العاملة في الاجهزة والمؤسسات الحكومية وممارسة دور غير روتيني في اقرار احتياج هذه الاجهزة والمؤسسات سنوياً من الوظائف،وامداد المؤسسات التعليمية والتدريبية بمؤشرات نابعة من تلك الخطة تسترشد بها الاجهزة والمؤسسات. ويجب أن يكون هدف تحسين الخدمة المدنية ورفع الاداء

فيها هو المحور الذي تلتقي عنده كل المفاهيم والأنشطة المتعلقة بالخدمة المدنية، فالتعيين والتدريب والتقويم والترقية والتأديب يجب أن تلتقي جميعها عند هدف واحد هو رفع مستوى الخدمة المدنية ، واذا كان من الصعوبة بمكان التغلب على بعض المفاهيم والقيم الاجتماعية والسياسية التي تمد سلطانها على الخدمة المدنية فانه لا ضير في مثل هذه الظروف من اتبني سياسة المحسوبية النظيفة، وتعني هذه المحسوبية التعيين من بين المقربين شريطة توافر الحد الأدنى على الأقل من الكفاءة المطلوبة، وذلك حتى يكون هناك ضمان في عدم الاخلال بالهدف الأساسي وهو تحسين مستوى الخدمة المدنية.

ان المشكلة في هذه الدول وغيرها من الدول النامية أن التنمية عملية لها مطالب كثيرة، ومن أبرزها تنمية وتطوير القوى البشرية، ورغم أنه من المتعذر خلال أمد قصير تحقيق هذا المرتكز الذي تتطلبه التنمية فانه من الواضح ايضا أن الحاجة الى هذا المتطلب تنمو وتتسع مع نمو واتساع حجم برامج التنمية. ولذلك فان الوقت يظل عاملاً حاسماً واستراتيجياً، وقد تزداد الفجوة بين حجم ومستوى القدرة البشرية المطلوبة وبين حجم ومستوى القدرة البشرية المتوفرة. واذا كانت الخدمة المدنية تشكو من نقص الكفاءات في الوقت الذي لا تبذل فيه جهود مكثفة لتوفير تلك الكفاءات فان مثل هذه الشكوى ستستمر وتتزايد، ولن يكون الاعتماد على العمالة الوافدة بالحل الحاسم، وقد يكون في كثير من الأحيان بمثابة المخدر الذي يقلل من الاهتمام بتنمية الكوادر الوطنية وهي القاعدة الأساسية التي يجب أن تعتمد عليها ادارة التنمية. ان بامكان هذه الدول تحديد المسار السوي لجهودها وان تزيد رصيدها من الكفاءات عاماً بعد عام وليس ذلك بعسير. ويقتضي الأمر تلاحماً بين أجهزة الخدمة المدنية وبقية المؤسسات المعنية بتطوير القوى

البشرية،وكذلك بين أجهزة الخدمة المدنية وبين الأجهزة والمؤسسات الحكومية الأخرى،كما يقتضي الأمر دعماً من القيادات الادارية في تلك الاجهزة والمؤسسات ودعماً من القيادة السياسية،وهذا الدعم في أبسط صوره يقضي باكساب أجهزة الخدمة المدنية صفة الحياد وعدم بسط النفوذ أو التأثير على أنشطة الخدمة المدنية أو قراراتها وفقاً لرغبات غير موضوعية تضعف من ادارة التنمية. ورغم الرصيد البشري المحدد في أكثر هذه الدول فان الخدمة المدنية لا تحتاج إلا الى عدد محدود ممن يمكن تسميتهم بطليعة اداريي التنمية مع التركيز على سد الثغرات في مجالات معينة تعتبر ذات أهمية استراتيجية كبيرة بدلاً من الطوفان الوظيفي في مجالات أخرى كتابية وروتينية لا توجد اليها حاجة كبيرة أو يمكن الاعتماد على الأجهزة الحديثة في تيسير أدائها. وما تحتاجه الخدمة المدنية من طليعة اداريي التنمية في هذه الدول لا يتجاوز بضع مئات لو توجهت المؤسسات التعليمية والتدريبية الى اعدادهم ولو عملت أجهزة الخدمة المدنية وأنظمتها على توفير الحافز والمناخ الملائم لهم لكانت ادارة التنمية قادرة فعلا على تحمل التبعات الملقاة عليها وأدائها بكفاية وفعالية.

وتكاد تتفق آراء عدد من المسؤولين عن أجهزة الخدمة المدنية في دول المنطقة على أن التضخم الوظيفي يمثل العقبة الكأداء أمام تطوير الخدمة المدنية والمشكلة الكبرى التي تتفاقم تحت ضغط الأجهزة الحكومية التي تسعى الى زيادة التوظيف دون محاولة استخدام الطاقة البشرية المتوفرة لديها الاستخدام الأفضل (٢٤) ولا شك أن التضخم الوظيفي له آثار سلبية متعددة على الجهاز الحكومي وقدرته على الاداء

---

(٢٤) تم اجراء مقابلات مع بعض المسؤولين عن أجهزة الخدمة المدنية وعدد من الاجهزة ذات العلاقة بالتنمية في دول المنطقة.

وانتاجيته،خصوصاً عندما يكون مصدر هذا التضخم غثاء ، ضعيف القدرة متدني الانتاجية، ومثل هذه الآثار يعاني منها الجهاز الحكومي برمته،وتعاني منها بمعنى آخر ادارة التنمية، وقد تعجز كثير من محاولات الاصلاح الاداري في الدول النامية أمام هذه المعضلة ، واذا كانت تلك الدول النامية تواجه هذه المعضلة بسبب الكثرة البشرية فان دول المنطقة وهي تعاني من الندرة البشرة يمكنها تجاوز هذه المعضلة بدلاً من خلقها بضمان حق العمل لكل مواطن ، وبطوفان العمالة الوافدة. وحين يكون الدخول الى الخدمة المدنية مبنياً على الاحتياج الفعلي ومرتكزاً على توفر القدرات المطلوبة وحين يكون استخدام العنصر البشري استخداماً أمثل تتلاشى المعضلة و يتحقق الهدف الأساسي الذي تسعى اليه الخدمة المدنية كما تسعى اليه ادارة التنمية.

●●●

٥ ـ الاصلاح الاداري

ليس هناك ثمة شك في أن البنيان الاداري في هذه الدول سواء كان في صورته القبلية البسيطة أو تركة خلفها المستعمر وراءه لم يكن صالحا أو قادرا على الاضطلاع بالمهام الجديدة التى صاحبت التطلعات التنموية. و يبدو أن البنيان الاداري في أكثر هذه الدول كان في حقيقته هشا وعاجزا عن القيام بدور فعال وان اتخذ أنماطا جديدة،ولهذا بدت الفجوة واسعة بين الدور المنتظر من البيروقراطية أن تؤديه و بين مستوى كفاءة البيروقراطية. ولقد برزت الحاجة الى الاصلاح الاداري نتيجة لهذا الاتساع في الفجوة بين الهدف والقدرة على تحقيقه،ومع ذلك فان اكثر دول المنطقة لم يمارس عملية الاصلاح الاداري ممارسة جدية ولا يتوفر في أكثرها أجهزة مركزية مختصة بالاصلاح الاداري،ومارس بعضها الاخر الاصلاح الاداري أو جرت فيه بعض محاولات الاصلاح الاداري،ولكنها افتقرت الى الدعم السياسي الفعلي. والتقت جميع هذه الدول عند نقطة واحده تقريبا هي غياب الاصلاح الاداري الفعلي في وقت أخذ فيه الفساد الاداري يضرب أطنابه في الاجهزة الحكومية وغير الحكومية.

ان بعض دول المنطقة كانت له تجربة طويلة نسبياً مع بناء المنظمات ونقل المفاهيم والاساليب الحديثة،ولكنه كان في اكثر الاحيان نقلا على الورق اذ ما تزال الاجهزة الحكومية تدور في دوامة الروتين وتطحنها رحى البيروقراطية،وما تزال أنظمة الخدمة المدنية من حيث ممارساتها قابعة في عصر ما قبل التنمية مشدودة الى الممارسات القانونية العقيمة،وما تزال أنظمة الميزانية والمحاسبة وغيرها كذلك ،

ومثل هذه الانظمة يجب أن تكون في خدمة أهداف التنمية لا عائقا في طريقها.

لقد كانت أنظمة الخدمة المدنية في الغالب من الانظمة التى تتناولها محاولات الاصلاح الاداري،غير أن هذه الانظمة مهما حملت من مفاهيم وأساليب حديثة تكاد تبدو عاجزة عن تحقيق الهدف الرئيسي للخدمة المدنية وهو استقطاب أفضل الكفاءات وتحفيزها والمحافظة على أفضل أداء منها. وقد يكون المعين الذي تعتمد عليه الخدمة المدنية لا يمدها بأفضل الكفاءات، وتقع مسؤولية ذلك على المؤسسات التعليمية الا أنه تبقى مسؤولية التدريب والتحفيز واستخدام الموارد البشرية الاستخدام الامثل من الاهداف غير المحققة غالبا من خلال أنظمة الخدمة المدنية وأجهزتها. وتظل الاجهزة الحكومية موطنا لكل السلبيات الادارية من مركزية شديدة وقهر للاداء وانخفاض في الروح المعنوية وانتشار للفساد الاداري وعقم في الاجراءات وتشتيت للمسؤولية،فكيف يمكن لمثل هذه الاجهزة أن تتصدى لتحمل تبعات التنمية؟ وكيف يمكن لها أن ترقى الى مستوى التطلعات التى تحتويها أهداف التنمية؟ وكيف يمكن لها أن تؤدي المهام المطلوبة على خير وجه؟

ولعل المملكة العربية السعودية وهي من أكثر هذه الدول تجربة مع الاصلاح الاداري ما تزال تشكو من كثير من الاوضار الادارية كالازدواجية والتداخل في المسؤوليات والمركزية الزائدة والاجراءات البالية وارتفاع التكاليف في قطاع الخدمات العامة وانخفاض مستوى استخدام التكنولوجيا.(٢٥) وما تزال هناك حاجة ماسة الى تحسين المخططات التنظيمية والنظم الاجرائية وتحسين نظم المعلومات

٢٥ ـ المملكة العربية السعودية ـ وزارة التخطيط ـ خطة التنمية الثالثة ـ مرجع سابق.

والاحصاءات والاستفادة الفضلى من القوى البشرية. وأكثر دول المنطقة لم يخض بعد تجربة مع الاصلاح الاداري بمثل ذلك الحجم.

وكان لا بد في أعقاب النمو العشوائي في الاجهزة والمؤسسات الحكومية في دول المنطقة وبروز العديد من المشاكل الادارية أن تتولد الحاجة الى اعادة التنظيم،أو بمعنى آخر اعادة ترميم البنيان الاداري وادخال تعديلات وتغييرات عليه تتلافى ما نتج من مشاكل خلال التجربة وتكييفه ليتواءم مع الاحتياج القائم. والتنظيم واعادة التنظيم منهج تأخذ به الدول المتقدمة وغير المتقدمة وهو عملية مستمرة وضرورية لمواءمة البنيان الاداري مع المهام المتغيرة والمتزايدة التي تلقى على عاتقه. غير أن المشكلة في الدول النامية أن هذه العملية ليست مستمرة وانما هي عملية تحكمها الظروف والازمات الادارية وتصبح في كثير من الاحيان عملية عرضية. هذا من ناحية ومن ناحية اخرى فان القرارات المتعلقة بالتنظيم واعادة التنظيم قد لا تكون ملزمة للاجهزة الحكومية،أو قد تفتقر الى المتابعة في التطبيق وقد لا تجد طريقها الى التطبيق أصلا. والبيروقراطية لا تحبذ التنظيم واعادة التنظيم لانه يحمل في طياته تغييرا أو تأثيرا على الوضع القائم،ولذلك فهي تلجأ الى استيعاب أي مشكلة ادارية تبرز من خلال التنظيم القائم. غير أنه حينما تبدو المشكلة اكبر من طاقتها على الاستيعاب أو حينما تكون معروفة خارج أسوار البيروقراطية تتبنى البيروقراطية ــ ظاهرا ــ مبدأ اعادة التنظيم،ثم هي ذاتها تجهض عليه متى ما وجدت أن تطبيقه سوف يؤدي الى تغيير في مراكز السلطة أو الى اخلال بالتوازن لبيروقراطي. ولهذا تنتهي الكثير من الدراسات المتعلقة بالتنظيم واعادة التنظيم الى ملفات محفوظة في مكاتب البيروقراطيين. وتتكرر في كل الاحيان الدعوة الى اعادة التنظيم.

ولقد شهدت دول المنطقة فى مراحل متفاوته نوعا من اعادة التنظيم، ففي المملكة العربية السعودية برزت فكرة اعادة التنظيم في عام ١٩٦٣ عندما اتفقت الحكومة مع مؤسسة فورد لاعادة تنظيم كافة الاجهزة والمؤسسات الحكومية،وتم تشكيل لجنة عليا للاصلاح الاداري تهيمن على عملية الاصلاح الاداري وتحديد مسارها والاشراف على تنفيذها وتضمنت صلاحيتها اعادة تنظيم الاجهزة الحكومية القائمة وانشاء ادارات حديثة وتطوير الانظمة واساليب العمل.

ولقد أحدث ذلك بعض الأثر المحدود في قليل من الأجهزة الحكومية التى كانت قياداتها الادارية مستجيبة الى حد ما لبرامج الاصلاح الاداري،أما اكثر الاجهزة الحكومية فظلت بمعزل تماما عن هذه البرامج،ولهذا كانت التنمية قاصرة عن الاهداف المتوقعة ثم انتكست هذه البرامج تماما مع الخلل الاداري الذي أعقب الطفرة الاقتصادية السريعة. وعادت الدعوة الى أهمية الاصلاح الاداري مؤخرا عندما برز العديد من المعوقات الادارية في سبيل تنفيذ خطة التنمية الثانية،وكان من أبرز هذه المعوقات:ـ

١ ـ الازدواجية والتداخل في المسؤوليات الادارية مما ادى الى زيادة الحاجة الى القوى البشرية وارتفاع التكاليف في قطاع الخدمات العامة.
٢ ـ تدني الاستغلال والافادة من الموظفين المؤهلين بسبب اتباع الاجراءات البالية والمركزية الزائدة لسلطة اتخاذ القرار.
٣ ـ انخفاض مستوى استخدام التكنولوجيا.
٤ ـ ارتفاع عدد الوظائف الشاغرة.

وتبنت خطة التنمية الثالثة ضمن استراتيجياتها تحقيق

التالي: (٢٦)

١ ــ اجراء دراسة تنظيمية شاملة للنظام الاداري العام وذلك لتحديد المشاكل القائمة وطرق معالجتها.

٢ ــ تحليل مهام كل مصلحة حكومية ووضع هيكل تنظيمي معدل بالاضافة الى مواصفات الوظائف المطلوبة.

٣ ــ تحديد مواطن الازدواجية في مهام العمل وطرق العلاج المناسبة اداريا.

٤ ــ دراسة اجراءات سير العمل في المصالح المختلفة ووضع توصيات خاصة باجراءات تطوير العمل الاداري.

٥ ــ تقديم الاحتياجات الحقيقية من القوى البشرية لكل جهة حكومية لتجنب المشاكل المرتبطة بتدني الانتاجية عن طريق استخدام عدد اكبر من الموظفين ودراسة اعادة توزيع القوى البشرية بين الادارات والمصالح الحكومية.

٦ ــ مراجعة اللوائح الحكومية في ضوء التغييرات الادارية الجديدة ووضع نظام لمحاسبة الموظفين عن مسؤولياتهم.

وفي الامارات العربية المتحدة عندما برزت بعض التغيرات في البنيان الاداري وكان من ابرز نتائجها تردي الاداء برزت الحاجة ايضا الى اعادة التنظيم، وظهرت بعض التوصيات الداعية الى دراسة الهيكل التنظيمي للدولة وتحقيق الربط والتكامل بين التقسيمات التنظيمية المختلفة وتبسيط الاجراءات وانشاء وحدات للتنظيم والادارة في الاجهزة الحكومية المختلفة. (٢٧) وفي قطر أيضا برزت بعض المشاكل الادارية الناجمة عن انعدام التنظيم الاداري السليم، ومن بين

---

٢٦ ــ المرجع السابق.

٢٧ ــ عبد المجيد السيد عبد المجيد ــ تقرير عن المشاكل الادارية بجهاز حكومة دولة الامارات ــ ١٩٨٠م.

تلك المشاكل التضارب والازدواجية في العمل الاداري وبطء وتعقيد الاجراءات الادارية ونقص العديد من المقومات الاساسية للادارة الحديثة التى تتطلبها ظروف التنمية. وبرزت ايضا التوصيات الداعية الى انشاء جهاز مركزي للاصلاح الاداري لاعداد برنامج عام للاصلاح الاداري، ومتابعة تنفيذه وجعل عملية الاصلاح الاداري عملية مستمرة وكذلك انشاء جهاز مركزي للتنظيم والاساليب الادارية تكون مهمته الاساسيه دراسة التنظيم الاداري وأساليبه بشكل مستمر وتطويرها واجراء التعديلات عليها وفقا للمتغيرات المحيطة والمهام الجديدة المتزايدة التى تضطلع بها الاجهزة الحكومية.(٢٨)

ولا شك ان بعض دول المنطقة تتواجد فيه هيكليا كل الأجهزة والوحدات المطلوبة لاعداد برامج الاصلاح الاداري وتبسيط الاجراءات غير أن حصيلتها من النتائج ما تزال محدودة. أما البعض الآخر من هذه الدول فانه ما زال مفتقراً الى كل تلك الأجهزة والوحدات ولم يباشر عملية الاصلاح الاداري على نطاق واسع. ولقد استقدمت بعض هذه الدول خبرات أجنبية أجرت عدداً كبيراً من الدراسات التي تتناول شتى ميادين العمل الحكومي في التخطيط والتنظيم وادارة الخدمة المدنية والادارة المالية والتدريب وتبسيط الاجراءات، ولم تكن النتائج على المستوى المطلوب لأسباب متعددة من أبرزها :

أولا : بعد الخبرة الأجنبية عن الواقع العملي :

ومن البديهي ان الأساليب الادارية في معظمها ليست مجرد ادوات يمكن نقلها من دولة متقدمة الى دولة نامية دون ضرورة إحداث تغيير في أنماط السلوك الاداري الذي تمتد جذوره أصلا الى السلوك

٢٨ ــ ايلي سالم وعدنان اسكندر ــ تقرير وتوصيات حول برنامج الاصلاح الاداري ــ دولة قطر يونيو ١٩٧٦.

المجتمعي. ولعل خيبة الآمال التي جاءت في أعقاب العديد من برامج المعونة الفنية في حقل الادارة كانت هي الدليل القاطع على صدق القول بأن الادارة تمتد جذورها في المجتمع الذي تعيش فيه ومفاهيمها وأنماط السلوك فيها متصلة بمفاهيم وأنماط السلوك في المجتمع. والخبرة الاجنبية في الاصلاح الاداري في الدول النامية كان يهيمن عليها الى حد كبير الاعتقاد بأن الأساليب الادارية التي ثبت نجاح تطبيقها في الدول المتقدمة سيكون من السهولة بمكان تطبيقها في الدول النامية. يضاف الى ذلك أن الخبرة الأجنبية لا يمكن عادة أن تقدم أكثر من الأساليب التي ألفتها أو اعتادت على تطبيقها في محيطها،فاذا أضيف الى ذلك مقاومة البيروقراطية للتغيير ومعارضتها لإحداث اي خلل في التوازن الذي تفرضه بكل ما يتصل به من سلبيات فانه من الممكن تصور ضآلة الناتج الذي يمكن أن يتحقق من وراء مثل هذه الجهود. ان العديد من المفاهيم والأساليب الادارية التي درجت عليها الاجهزة والمؤسسات في الدول المتقدمة والتي يتجه الفكر الاداري الى الأخذ بجدواها وفعاليتها قضية مسلمة قد لا تكون صالحة أو ذات جدوى في الأجهزة والمؤسسات في الدول النامية ان وجدت طريقها الى التطبيق مع أنها قد لا تجد طريقها الى التطبيق أصلا ، ومن المعروف ان المفاهيم والاساليب الادارية يعتمد نجاحها في المقام الاول على توفر المناخ والظروف البيئية الملائمة كما يعتمد على القدرة الادارية في استخدامها. ولما كان من المعروف ان المناخ والظروف البيئية والقدرة الادارية في الدول النامية ليست مماثلة للمناخ والظروف البيئية والقدرة الادارية في الدول المتقدمة فإن فرص نجاح التطبيق في الدول النامية تظل محدودة جداً ما لم يكن هناك تكييف ومواءمة لها مع الواقع البيئي المحلي. ولا شك ان ضآلة الخبرة المحلية وقلة الرصيد من التجربة الادارية يضاعف من التهافت على الخبرة الأجنبية. ورغم أن

ما ينفق على البحوث والدراسات المتعلقة بالتنظيم الاداري واستخدام الوسائل والأساليب الادارية الحديثة ما زال محدوداً،فان أكثره تحظى به الشركات الاستشارية الأجنبية بسبب انعدام بيوت الخبرة المحلية غالباً أو بسبب انعدام الثقة في قدرة هذه البيوت المحلية مقارنة بقدرات الشركات الاستشارية الأجنبية ورصيدها من التجربة. مع ان ناتج جهود هذه الشركات الاستشارية الأجنبية قد لا يتجاوز إطار التقارير التي تبدو الفجوة بينها وبين الواقع كبيرة ولا تجد طريقها الى التطبيق غالباً. ولهذا فإن أهمية تطوير بيوت الخبرة المحلية أو على الأقل اشراكها مع الشركات الأجنبية يعتبر ضرورياً لسد الفجوة.

ثانياً: الاتجاه الى تقليد الانماط في الدول المتقدمة:

تتجه الدول النامية عموماً الى تقليد الانماط في الدول المتقدمة وقد يحدث ذلك دون أن يكون الاطار الاداري وأنماط السلوك قادرة على استيعاب تلك الانماط. واذا كان من المقبول أن تتجه الدول النامية الى الدول المتقدمة بحثاً عن الاطر أو المفاهيم أو الأساليب الادارية الحديثة وذلك انسجاماً مع الاتجاه نحو استيراد الحضارة التكنولوجية والمادية فانه من العسير أن تحقق تلك الأطر والمفاهيم والأساليب الادارية الدرجة المطلوبة من النجاح بحكم أن عوامل البيئة الادارية والمجتمعية ليست عوامل مساعدة على انجاحها. ان محاولة نقل الأطر والمفاهيم والأساليب الادارية من الدول المتقدمة نقلاً يعتمد على التقليد ويتجاهل العوامل الاجتماعية والسياسية والاقتصادية ذات التأثير العميق على الادارة كما يتجاهل الخصائص المتعلقة بالنظام الاداري السائد لا يمكن أن تكون محاولة ناضجة. ولا شك أن النظام الاداري في اي دولة من الدول النامية يحتاج الى استنباط أساليب ومفاهيم يمكن أن يؤدي تطبيقها الى تحقيق الكفاية العليا حتى وان كانت

شكلاً أو تطبيقاً منحرفة بعض الشيء عن النمط السائد في الدول المتقدمة. أما الاتجاه الى التقليد دون محاولة الاستنباط فقد ينتهي الى الشكلية السائدة في أكثر الدول النامية، حيث تتخذ الأجهزة والمؤسسات أنماطاً مماثلة للأنماط الموجودة في الدول المتقدمة وحيث تصدر النظم أو اللوائح متبنية بعض المفاهيم والمبادىء الادارية الدارجة في الدول المتقدمة. وهذه الشكلية في أكثر الأحيان خواء دون اي مضمون وازدواجية بين النظرية والواقع، وهي ازدواجية تشهدها أكثر الدول النامية ، ولهذا أوصى المؤتمر العلمي الأول عن التنمية الادارية في الوطن العربي (٢٩) بالعمل على اكتشاف الوسائل المناسبة للبيئة والمتفقة مع الظروف وتكييف التجارب التي نجحت في دول أخرى مع طبيعة هذه البيئة وأحوالها بعيداً عن مجرد النقل والتقليد.

ثالثاً: عجز الاجهزة والوحدات المسؤولة عن الاصلاح الاداري:

قد تتواجد في بعض دول المنطقة اجهزة مسؤولة عن الاصلاح الاداري وقد لا يتواجد في بعضها الآخر مثل هذه الاجهزة، غير ان هذه الأخيرة فيما يبدو متجهة الى ايجاد مثل هذه الاجهزة، كما يتضح من بعض الدراسات والتوصيات المتعلقة بالجهاز الحكومي اذ تبرز عادة التوصية بايجاد جهاز مركزي للاصلاح الاداري وايجاد وحدات للتنظيم والأساليب في الاجهزة الحكومية. و يبدو من تجارب بعض الدول التي بدأت فكرة الاصلاح الاداري منذ وقت مبكر نسبياً ان الجهاز المسؤول عن الاصلاح الاداري لم يستطع أن يمارس مهامه بصورة منتظمة ومستمرة، وكانت حلقة الاتصال بينه و بين الاجهزة الحكومية تبدو وكأنها حلقة مفقودة. كما أن تنظيم الاجهزة الحكومية يعتمد في كثير

(٢٩) المؤتمر العلمي السنوي الاول عن التنمية الادارية في الوطن العربي ــ المنظمة العربية للعلوم الادارية ــ الرياض ــ ١٦ ــ ١٩ ديسمبر ١٩٧٨.

من الأحيان على مبادرات هذه الاجهزة ان كانت لديها مبادرات. ثم انه يندر ان تتولى هذه الاجهزة اعداد برامج شاملة للاصلاح الاداري والاشراف على تنفيذها والضغط على البيروقراطية للاستجابة لها. كما أن وحدات التنظيم والأساليب في الاجهزة الحكومية لم تستحوذ على الاهتمام المطلوب، وبدت كوحدات معزولة لا ثقل لها في هذه الاجهزة وليس لها وجود فعلي وممارسات ملموسة لأنشطتها. واحباطاً لمهمة هذه الوحدات تلجأ البيروقراطية الى إيكال مهام هذه الوحدات الى موظفين لا تتوفر فيهم الكفاءة المطلوبة وليس لهم المام بطبيعة هذه الأنشطة فتتضاءل قيمة هذه الوحدات و ينحسر نشاطها ، وتظل الاجهزة الحكومية تشكو من طول الاجراءات والتعقيدات الروتينية وكل ألوان الخلل التنظيمي رغم وجود هذه الوحدات بها ورغم وجود الجهاز المركزي المسؤول عن مثل هذه الأنشطة.

ولما كانت مثل هذه الأنشطة في الغالب أنشطة استشارية يعتمد اجراؤها وتطبيقها على رضى الجهات المستفيدة فان هذه الأجهزة المركزية والوحدات الموجودة في الأجهزة الحكومية قد تقوم بمبادرة منها او بطلب من الأجهزة الحكومية باجراء العديد من الدراسات غير أن هذه الدراسات لا تجد طريقها الى التطبيق إلا نادراً. ففي المملكة العربية السعودية قامت الادارة المركزية للتنظيم خلال الفترة بين عامي ١٩٧٠ــ١٩٧٦ بـإعداد ٢٧١ دراسة تنظيمية وقام معهد الادارة العامة باعداد ٣١٥ دراسة تنظيمية (٣٠) وكانت هذه الدراسات تستهدف اعداد أدلة تنظيمية وإعادة تنظيم بعض الاجهزة في محاولة لتحديد

(٣٠) محمد الطويل ــ التنمية الادارية وتطور تطبيقاتها في المملكة العربية السعودية ــ دراسات ميدانية مقدمة للمؤتمر السنوي الاول للعلوم الادارية حول التنمية الادارية في الوطن العربي ــ الرياض ــ ديسمبر ١٩٧٨ ــ ص ٢٣.

الاختصاصات ومنع الازدواجية في العمل بالاضافة الى محاولات لتحديث الأنظمة. ولكن هذه الدراسات لم يجد أكثرها طريقه للتطبيق وربما كان من بين الأسباب عدم وجود متابعة أثناء التطبيق،غير انه من بين الأسباب الأخرى مقاومة الاجهزة الحكومية للتغيير وضعف وحدات التنظيم والأساليب الموجودة في الاجهزة الحكومية.

رابعا: معارضة البيروقراطية للاصلاح الاداري:

تواجه محاولات الاصلاح الاداري في هذه الدول وغيرها من الدول النامية بمشاكل عديدة ، تفرزها البيروقراطية اعاقة لتطبيق الاصلاح الاداري. ومن المعروف في شتى دول العالم ان البيروقراطية تعارض التغيير وتلتزم بالاعراف والانماط التى درجت عليها لسنوات. ولذلك فان برامج الاصلاح الاداري يجب الا تنتهي بدراسات وانما يجب أن تبدأ من حيث انتهت الدراسات،وذلك بوضع استراتيجية قد تعتمد على الضغط اذا استوجب الامر، ذلك ان الاصلاح الاداري في هذه الدول ليس ترفا فكريا ولا هو مجرد استحداث اجراءات أو انماط جديدة اكثر كفاءة وانتاجية من الانماط والاجراءات الحالية. ان الوضع الاداري في الدول المتقدمة ليس ترديا وقد يمارس الاصلاح الاداري دون أن يكون هناك بالضرورة أجهزة مركزية ووحدات منتشرة في الاجهزة الحكومية وتجري المحاولات دائما لاستنباط الافضل وتطبيقه.أما في الدول النامية فان الوضع الاداري المتردي يفرض ان تكون عملية الاصلاح الاداري منهجا وطنيا يلتحم مع خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية ولا يمكن ان تترك هذه العملية لمزاج البيروقراطية. ونجد نظام بعض الدول المتقدمة يفرض على الاجهزة الحكومية ان تبادر هي ذاتها الى اعداد الدراسات التنظيمية واستحداث الاساليب والوسائل الحديثة في محاولة لزيادة مستوى الكفاية فيها،و يأتي هذا الفرض عن طريق استخدام

الميزانية كوسيلة من وسائل الضغط، ذلك ان الاجهزة التى تثبت ادخال التحسينات التنظيمية وتطبيق الاساليب والوسائل الادارية الحديثة وتبرهن على ارتفاع مستوى الكفاية فيها تحظى باعتماد ميزانيتها دون معاناة كبيرة، ولا يعني ذلك اغفال بقية الشروط التى يجب ان يمر بها اعتماد الميزانية. اما الاجهزة التى لا تستطيع أن تثبت قيامها بإدخال تحسينات تنظيمية مستمرة وتطبيقها للاساليب والوسائل الادارية الحديثة فإنها قد لا تحصل على اعتماد الميزانية المطلوبة في ظل مناهج للميزانية ترتكز على الاداء.

خامسا: افتقار برامج الاصلاح الاداري للدعم السياسي:

ويتبين ذلك في عدم جدية العديد من برامج الاصلاح الاداري اذ لا يعدو أكثرها كونه امتصاصا لمشكلة ادارية قائمة، ويقتصر اكثرها على اصدار لائحة أو نظام أو تعديل للائحة أو نظام أو تغيير هيكلي محدود، وتكاد تنعدم المتابعة تماما بعد ذلك. ولعل افتقار برامج الاصلاح الاداري للدعم السياسي ينسجم مع معارضة البيروقراطية للاصلاح الاداري، ولذلك تبدو محاولات الاصلاح الاداري مشلولة تماما خصوصا انه يندر ان تتبنى القيادةالسياسية في الدول النامية برنامجا متكاملا للاصلاح الاداري وان تجعل الاصلاح الاداري قضية لا تنفصم عن قضية التنمية اصلا وان يكون ايمانها بها عميق الجذور بحيث يتبلور ذلك في دعم كامل للاجهزة المسؤولة عن الاصلاح الاداري وفي توفير القدرات والصلاحيات الكافية لها لممارسة دور فعال في متابعة تنفيذ برامج الاصلاح الاداري وجعله عملية مستمرة متجددة. ويظل الجهاز الاداري بكل سلبياته يمثل أداة مقبولة في أداء الدور التقليدي الذي يتفق مع تصور القيادة السياسية ومصالحها الاساسية. كما أن البيروقراطية في معظم دول المنطقة قد درجت منذ الاحتلال الاجنبي

على نوع محدد من العلاقة مع السلطة السياسية الا أنها في الدول المتقدمة تحتفظ بهوية مهنية وتسير علاقتها بالسلطة السياسية وفق نمط منظم سواء كان مكتوبا أو غير مكتوب ، ان البيروقراطية في دول المنطقة وغيرها من الدول النامية وفي غياب الهوية المهنية تؤدي دور الاداة التنفيذية للارادة السياسية وتمارس في نفس الوقت فرض ارادتها السلطوية على المجتمع في غياب نظام للمساءلة.

سادسا: ضعف شعور الانتماء للمؤسسات:

و يبدو أنه ما زال الانتماء الاقوى للفرد في هذه الدول هو الانتماء التقليدي للعائلة أو القبيلة،وربما كان هذا الولاء في اغلب الاحيان على حساب الولاء للمؤسسات أو للمهنة،ولمثل هذا الانتماء اثره على السلوك الاداري وعلى موقف الموظف من الوظيفة العامة. ولهذا فقد ينظر الموظف الى الوظيفة على انها اداة نفعية كما ينظر الى السلطة على اعتبار انها وسيلة لخدمته وخدمة الفئة التى ينتمي اليها دون اكتراث كبير بمعنى المصلحة العامة أو ادراك لهذه المصلحة العامة،و يكون ناتج ذلك انتشار الفساد الاداري والمحسوبية والمساومات الشخصية. ولا شك ان الفجوة التى تتولد بين الموظف والمؤسسة هي فجوة بين المواطن و بين الدولة،ولهذه الفجوة آثارها الخطيرة ليس فقط على الموظف في ادائه للوظيفة العامة ولكن حتى على المواطن من خلال انعدام مشاركته او احساسه باهمية المشاركة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية. و يبرز أثر هذه الفجوة عادة في صلة الجمهور بالاجهزة والمؤسسات الحكومية، بينما في الدول المتقدمة يتجاوب هذا الجمهور بصورة كبيرة مع الدولة واجهزتها انطلاقا من الشعور بالخدمة العامة التى تؤديها الدولة (٣١) ومما يضاعف من هذه المشكلة في الاجهزة الحكومية ان الادارة مفهوم

(٣١) ــ خليل النقيب وزملاؤه ــ مرجع سابق ــ ص٩٩

حديث ولم يتبلور بعد كمهنة ، هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فإن الوظيفة العامة مازال مدلولها هو المدلول التقليدي باعتبارها مصدراً للرزق أكثر من كونها اسهاما منتجا يؤديه الموظف في سبيل المصلحة العامة .

سابعا : البيئة الاجتماعية والتربوية:

لاشك ان الكثير من المفاهيم والقيم الادارية والسلوك الاداري تمتد جذوره الى المجتمع وقاعدته التربوية. فالمركزية وحب السلطة والتهرب من المسؤولية والازدواجية والشكلية وعدم الربط بين الناتج وبين الجزاء وكتم المعلومات خوفا من رصد الحقيقة والواقع لا يمكن معالجتها بقرارات ادارية،وانما يقتضي الامر اصلاحا اجتماعيا وتربويا شاملا يمكن ان يغرس منذ البداية حب العمل واحترام الكفاءة والرأي وتقدير الانتاجية وتحمل المسؤولية والربط بين الناتج والجزاء،وهذا الاصلاح يبدأ من الاسرة ثم المدرسة.

ان التنشئة الاسرية ـــ وان طرأ عليها بعض التغيير في ظل المد التعليمي ـــ لا تغرس في الطفل حب العمل والكفاءة وتحمل المسؤولية . والنظام التعليمي وهو جزء من النظام الاجتماعي العام يعتبر امتدادا للتنشئة الاسرية،فهو يعتمد على التلقين ولا يعتمد على التفكير ويطمس في الفرد القدرة على التحليل. وينتظم الفرد بعد ذلك في الاجهزة الحكومية متعودا ألا يجتهد كثيرا والا يعمل كثيرا حتى لا يخطيء كثيرا وبالتالي حتى يتفادى العقاب،ويظل دور الرئيس الاداري امتدادا للدور التسلطي للمدرس وامتدادا أيضا للدور التسلطي للاب ومن غير المنتظر عادة من هذا الفرد في عمله ان يفكر وأن يحلل وان يمارس عملية اتخاذ القرارات بصورة سليمة.

ان محاولات الاصلاح الاداري في دول المنطقة وغيرها من الدول النامية لم تكن في أكثر الاحيان محاولات جادة ، ولقد تعرضت ندوة

ادارة التنمية (٣٢) الى موضوع الاصلاح الاداري في دول المنطقة واتجهت الآراء الى أن الاصلاح الاداري لم يتم،واذا تم فبصورة محدودة وانه قد يرد ذكر الاصلاح الاداري وقد تجرى دراسات ولكن ذلك لا يطبق،وأن المسألة تحتاج الى تغيير كبير وعميق في البنيان الاداري ، واتجهت الاراء الى أنه لا يمكن تعليق التنمية حتى يتحقق الاصلاح الاداري وانما يجب ان يسيرا معا ، وان محاولات الاصلاح الاداري كانت غالبا محاولات غير مدروسة وغير مستمره ، ولقد جاء أكثرها بمثابة ردود فعل لمشكلة ادارية تفاقمت ، ولم يخرج أكثرها عن تعريف شكلي في أنظمة الخدمة المدنية والتنظيم والاساليب وكان التصور القائم أن الالتزام بنماذج معينة في هذه الانظمة والاساليب سوف يحقق بالضرورة الارتقاء بمستوى الاداء وتحقيق أهداف التنمية الادارية. ورغم أن هذه المداخل للتنمية الادارية ماتزال صالحة فإنها غير كافية و يقتضي الامر أن تكون ادارة التنمية الادارية ذات قدرة على اتخاذ المدخل الانسب في ظل الظروف المتغيرة وحسب متطلبات التنمية (٣٣).ان الاصلاح الاداري مفهوم حديث لم يستوعب في الدول النامية عموما بكافة مضامينه،واذا كان الدعم السياسي ضروريا لنجاح الاصلاح الاداري فان القيادة السياسية في كثير من هذه الدول قد لا تكون لديها الصورة الواضحة ، أو الاقتناع الكبير بجوهر الاصلاح الاداري ولذلك فهى لا تنهج سياسة الدعم الحقيقي للاصلاح الاداري ، وربما لا يتجاوز الاصلاح الاداري الاطار الشكلي في أكثر الاحيان ، ان الاصلاح الاداري بمعناه الواسع يتضمن تغييرا جوهريا ليس في الانظمة والاساليب والانماط التنظيمية فحسب

---

(٣٢) ندوة التنمية ـــ مرجع سابق.

(٣٣) U.N, Strengthening Public Administration and Finance For Development in the 1980's, New York, 1978, p.3.

ولكن تغييرا في المفاهيم والاهداف والغايات والمهام الكبرى وتغييرا في السلوك الاداري ، وهذا الاطار للاصلاح الاداري هو الذي تتطلبه عملية التنمية الشاملة. ولاشك أن المداخل التقليدية للاصلاح الاداري لاتمثل الا قاعدة محدودة،ولذلك فان نتائجها محدودة حتى وان توفر لها المناخ الملائم والدعم السياسي الفعلي ، ان الاصلاح الادارى حتى وان تعرض للانماط التنظيمية بصورة شاملة فان الاخذ به وتطبيقه قد يكون محدودا ، وحتى في الحالات التي يتم الاخذ فيها بالاصلاح الاداري بهذه الصورة فان نتائجه تكون شكلية و بيروقراطية. ولعل هذا التغيير الهيكلي الذي لا يصاحبه تغيير في الاتجاهات والسلوك لن يؤثر كثيرا على كفاءة الأداء (٣٤). .ولهذا فانه حتى في الدول التي طبقت برامج للاصلاح الاداري ماتزال الاجهزة تعاني من انخفاض مستوى الكفاية والانتاجية.

وامتدادا للشكلية التي تعطى للأجهزة الحكومية لونا يغاير الواقع ، والاصلاح الاداري الذي لا يغوص الى جذور المشكلة ، والتهافت على بريق الجانب المادي من الحضارة الادارية الحديثة فقد اتجهت الادارة الحكومية في عدد من دول المنطقة الى اقتناء أجهزة الكمبيوتر غير أن الاستخدام لهذه الأجهزة يقل كثيرا عن طاقتها مما يمثل اهدارا ، كما أن الاستخدام في أغلبه يكاد يقتصر على أنشطة روتينية محدودة جدا دون أن يلعب هذا الجهاز دورا فعالا بعد في عملية اتخاذ القرار كما هو الحال في الدول المتقدمة. وربما يعود ذلك في معظمه الى حداثة استخدام هذه الأجهزة وعدم ادراك القيادات الادارية لإمكانية استخدامها في عملية اتخاذ القرارات،كما يعود أيضا الى المظهر الشكلي الذي يكمن وراء أكثر التهافت على اقتناء هذه الأجهزة. هذا فضلا

(٣٤) Islam and Henault, op.Cit

عن ندرة الكفاءات المحلية المدربة على استخدام هذه الأجهزة. ويحدث في كثير من الأحيان أن يتهافت عدد من الادارات الحكومية على اقتناء هذه الأجهزة دون وجود تنسيق فيما بينها ودون سياسة حكومية واضحة تنظم استخدام هذه الأجهزة بين الادارات الحكومية المتعددة بما يتلافى الاهدار و يضمن الاستخدام الأمثل. وقد يتطلب الأمر تركيز الرقابة والتنسيق في استخدام هذه الأجهزة في جهة واحدة دون أن تنفرد كل إدارة حكومية باقتناء جهاز خاص بها والاتفاق كل على حده مع خبرات أجنبية لاستخدام هذه الأجهزة. ولا شك أن المركزية في الرقابة والتنسيق في استخدام الأجهزة بما يتفق مع حاجة الادارات الحكومية المتعددة هو من أوفق الترتيبات التي يجب اتباعها خصوصا أن هذا الترتيب يمكن من تدريب الكفاءات المحلية والاستفادة منها الى أقصى حد ممكن بدلا من تشتتها بين الادارات الحكومية المتعددة.

ورغم أن ظروف هذه الدول تجعل الاعتماد على الأجهزة والأدوات الادارية الحديثة مطلبا أساسيا لتفادي مشكلة الندرة في القوى العاملة فإن الاعتماد على هذه الأجهزة والأدوات تعتبر مطلباً أساسياً في الادارة الحكومية وخصوصا في ادارة التنظيمات الكبيرة،ولا شك أنها تحقق ارتفاعا في الانتاجية وسرعة في الأداء ومستوى أعلى من الكفاية ولهذا فإنها منتشرة الاستخدام في الدول المتقدمة. غير أن الأمر الأهم ليس هو اقتناء الآلات والأجهزة الحديثة التي تخدم الادارة،ولدى هذه الدول القدرة على اقتناء كل ذلك،وإنما الأمر الأهم هو وجود الرغبة في الاعتماد على التقنيات الحديثة ووجود القدرة على استخدامها. ولا شك أن الأجهزة الحكومية وان تسارعت في اقتناء هذه التقنيات تنقصها الرغبة الفعلية في استخدامها كما تنقصها المعرفة في استخدامها. وإذا كان سد النقص في المعرفة صعبا فإن غرس الرغبة الفعلية في

استخدامها لا يقل صعوبة،ولكن ليس أمام هذه الدول مفر من كسر الطوق البيروقراطي ان أرادت رفع قدرة ادارة التنمية لمواجهة متطلبات التنمية في ظل النقص في القوى البشرية كماً ونوعاً.

ان المهمة الصعبة التي تواجهها هذه الدول وغيرها ليس فقط التغلب على الفجوة الحاصلة بين مستوى كفاية الادارة في الأجهزة والمؤسسات الحكومية بالنسبة لمسؤوليات وأعباء التنمية،ولكن العمل على سد هذه الفجوة وفي نفس الوقت زيادة كفايتها على ضوء متطلبات التنمية في المرحلة القادمة.(٣٥) وهذه الدول لا تواجه تحدياً واحداً في الارتقاء بمستوى جهازها الاداري الى الدرجة التي يستطيع بها أن يؤدي المهام والاعباء الحالية،ولكنها تواجه تحديا آخر في محاولة التخطيط لزيادة قدرتها الادارية في ضوء المتطلبات المستقبلية خصوصا ان زيادة القدرة ليس عملا آنيا ولكنه يستغرق سنوات طويلة سواء كانت المسألة اعداد أفراد أو بناء مؤسسات.(٣٦) انه حتى في الدول التي تلتزم فيها القيادة السياسية التزاما فعليا بأهداف التنمية وبالاصلاح الشامل فإنه من المتوقع أن التغييرات الجذرية في أجهزة الادارة العامة سوف تحدث ببطء (٣٧) ولكنه يجب التأكيد على أن هذا الالتزام من القيادة السياسية يعتبر شرطا أساسيا لتحقيق مثل هذه التغييرات الجذرية أو بمعنى آخر تحقيق الاصلاح الاداري وبدون هذا الشرط لا يصبح الاصلاح الاداري ممكنا.

ومن الواضح أن الاجهزة والمؤسسات الحكومية في هذه الدول

---

(٣٥) محمد صادق ــ الادارة ومستقبل التنمية العربية ــ مرجع سابق ــ ص ٢١

(٣٦) U.N., Strengthening Public Administration and Finance For Development , op Cit, p.2

(٣٧) A. Waterson, Cit op. 351

لايمكن أن تعطي أكثر مما تمتلك وكل اناء بما فيه ينضح فان انجازاتها تأتي قاصرة واداءها لا يرقى الى ما كان معلقا عليها من آمال ، وتحاول بعض هذه الدول بين الحين والآخر القيام باجراءات اصلاحية ، أو اتخاذ قرارات ثانوية،وكل ذلك لايعالج عجز الاجهزة الحكومية عن القيام بمهامها بكفاءة ، ورغم أن بعض دول المنطقة قد تبنت الاصلاح الاداري واستعانت بخبراء أو أنشأت لجانا للاصلاح وأقامت معاهد للادارة العامة وادارات للتنظيم والاساليب الا أن هذه المحاولات كانت ثمارها محدودة جدا. وكانت تفتقر الى الدعم الحقيقي من القيادات السياسية ، وتفتقر أيضا الى الاقتناع الحقيقي من قبل القيادات الادارية ، ثم أصاب تلك الثمار المحدودة اعصار الطفرة المالية التي زعزعت أنماط السلوك الاداري في الاجهزة الحكومية فبدت دعوة الاصلاح الاداري كمن ينفخ في رماد بارد ، ولعل الضعف في مستوى كفاية الادارة بالنسبة لمتطلبات التنفيذ دليل على عدم تمكن محاولات الاصلاح الاداري ومعاهد الادارة العامة من التصدي للمشكلة برمتها (٣٨) فبقيت تلك المشكلة قائمة. ولا شك أن برامج الاصلاح الاداري أو محاولات تحسين الادارة تحتاج هي ذاتها الى ادارة جيدة، ومعرفة أساليب الادارة الحديثة أصبح لا يكفي وحده لتحقيق التنمية وكذلك فإن تفهم وتنظيم دور الادارة في التنمية لا يكفي لتحقيق التنمية ، انه مجرد الخطوة الاولى في طريق طويل شائك (٣٩) هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فان قدرة البيروقراطية على اصلاح نفسها محدودة ، ورغم أن الاخذ بالاساليب الحديثة يمكن ادارة التنمية من تحقيق انجاز أفضل فإنه يجب التأكيد على ان محاولات دول المنطقة

---

(٣٨) محمد صادق ــ الادارة ومستقبل التنمية العربية ــ مرجع سابق ــ ص ٢٢

(٣٩) أحمد رشيد ــ ادارة التنمية والتنمية الادارية ــ جده ــ دار الشروق ــ ص ١٦

وغيرها في نقل الاساليب والانماط من الدول المتقدمة ، دون محاولة تكييفها مع الواقع المحلي هو اجهاض لهذه الاساليب والانماط ومحاولات لايكتب لها التوفيق ، ان ادارة التنمية في أي دولة لا يمكن فصلها عن الاطار الاجتماعي والاقتصادي والسياسي والثقافي لتلك الدولة ، ولهذا فان نقل الاساليب والانماط التنظيمية من دول متقدمة ومحاولة غرسها دون تكييف في دولة نامية لا يمكن أن يزدهر.(٤٠)

الفساد الاداري :

ساعدت الوفرة المالية الكبيرة على خلق تيار من الانفاق المتعاظم على العديد من مشاريع وبرامج التنمية،كما غمرت المنطقة بصفقات لم تعهدها من قبل تحظى الاطراف المتعددة فيها بأقساطها،وقد ساعد ذلك على استشراء الفساد الاداري المالي. أما بقية الوان الفساد الاداري فإنها نمت وترعرعت في هذا المناخ الموبوء، ومن أبرزها سوء استخدام السلطة والمحسوبية،ولاشك ان الفساد الاداري يوجد في كل الدول وان اختلفت الدرجة ، ولقد وجد الفساد الاداري في الاجهزة الحكومية في دول المنطقة مرتعا خصبا فانتشر على كل المستويات واستشرى كما يستشري الداء الخبيث ، ومن العجيب في الامر ان يتسلم وظائف القيادة الادارية في كثير من الاحيان اولئك الذين يمارسون الفساد الاداري ويعترفون بحقهم في ممارسته ، ويلتقي الفساد الاداري مع سلطة اتخاذ القرارات ، فيكون سلطة تفرض وجودها على تلك الاجهزة ، ان مفهوم المصلحة العامة مفهوم مطاط ، ومطية يركبها كل ذي مصلحة خاصة وان جاءت متناقضة مع المصلحة

---

(٤٠) J.F. Springer, Emperical Theory and Development Administration, Public Administration Review, Nov-Dec. 1976, p. 637-

العامة ، وهل يمارس الفساد الاداري في كثير من الاحيان الا باسم المصلحة العامة وهي من ذلك براء ، ولا يوجد في دول المنطقة نظام مساءلة ومحاسبة يأخذ طريقه للتطبيق العادل. ولعل اكثر انظمة المساءلة والمحاسبة لا تتجاوز كونها حبرا على ورق،و يعرف ذلك الموظفون في كافة المستويات فيتجاهلونها. والمطلع على أي نظام من تلك الانظمة يجده حافلا بأقسى العقوبات ، ولو أخذ نصفها طريقه الى التطبيق لما ابقى للفساد الاداري بقية ، ولعل هذا مظهر من مظاهر المشكلة الادارية الكبيرة ، ومظهر من مظاهر المشكلة المجتمعية حين يكون هناك انفصال تام بين النظام والتطبيق و بين القول والعمل.

وفي الوقت الذي برزت فيه بعض محاولات الاصلاح الاداري في بعض دول المنطقة اتت الطفرت المالية فشلت الى حد كبير محاولات الاصلاح الاداري وافسحت المجال أمام استشراء الفساد الاداري. ولعل اتساع حجم الانفاق وتعاظمه وانتهازية البيروقراطية في غياب رقابة فعالة وتلاحم العديد من المصالح المحلية والاجنبية مع مصالح البيروقراطية كانت من الاساليب الرئيسية وراء استشراء الفساد الاداري. ومن المؤسف ان تنشأ داخل البيروقراطية في دول المنطقة طبقة من الانتهازيين المنتفعين الذين يحتلون وظائف قيادية في ادارة التنمية،وقد يسهم بعض هؤلاء في تحقيق أهداف مشاريع و برامج التنمية مع ارتفاع التكلفة واقتسام قسط منها،وفي هذه الحالة فانه تتحقق الفاعلية وان اهدرت الكفاءة ، وقد يكون بعض هؤلاء اقدر على تحقيق الاهداف في غمرة العلاقات المصلحية بين فئات متعددة. ورغم بعض النتائج الايجابية الملموسة فإن النتائج السلبية كبيرة،اذ ان القبول بهذا النهج يساعد على ترسيخ قيم جديدة سوف تلون القرارات الادارية وغيرها بلونها. واذا كان من الممكن للوفرة المالية ان تتحمل الاهدار المالي المستنزف جزء منه في تلبية مصالح فئة أو اكثر

فإنه من غير الممكن ان يستمر هذا الاهدار لمدة طويلة اذا اريد بناء القدرة الذاتية القادرة على العطاء المستمر بكفاءة.

والفساد الاداري ليس ذا لون مالي فحسب، ولكن له ألوان متعددة ومداخل متعددة، فالرشوة لون واساءة استخدام السلطة لون، والمحسوبية لون. وليس اللون المالي في الفساد هو اكثر ضررا دائما اذ قد يترتب على تعيين غير الكفء في وظيفة قيادية ليس أهلا لها اضرار متعددة اكبر بكثير من مجرد ضرر الرشوة، غير أن هذه المداخل للفساد الاداري ليست دائما منفصلة، فقد تلتقي بعض هذه المداخل أو كلها في اطار واحد ، ان الرواسب القبلية والعشائرية تعترف بالمحسوبية وقد تعترف باساءة استخدام السلطة او فرض النفوذ غير النظامي ان كان ذلك لمصلحة قبلية. ولهذا فإن التربة كانت صالحة منذ البداية لاستشراء الفساد الاداري غير ان ضخامة حجم هذا الفساد الاداري في اعقاب الطفرة المالية الكبيرة وماتبعها من انفاق كبير على المشاريع الانمائية وغير الانمائية وبروز العقود والصفقات باحجام ومبالغ لم تكن معروفة من قبل قد ابرز الفساد الاداري وكأنه مرتبط بهذه الفترة فقط، رغم ان الفساد الاداري كان موجودا قبل ذلك بدرجة اقل وفي صورة ربما كانت مختلفة عن صور الفساد الاداري السائدة حالياً. وبرزت العمولات واجهة جديدة مقبولة للفساد الاداري واصبح القطاع الخاص متواطئا في اكثر الحالات مع البيروقراطية في ممارسة هذه الصورة الجديدة للفساد الاداري.

وقد ناقشت ندوة ادارة التنمية المنعقدة في البحرين في ديسمبر(٤١) ١٩٨٠ موضوع الفساد الاداري وأكدت على ان الفساد الاداري موجود في كل الدول، ولكن المشكلة مشكلة الدرجة، وان من

(٤١) ندوة التنمية ــ مرجع سابق.

سلبيات الوفرة انعكاساتها على سلوك الفرد وأنها افرزت الاتكالية والتسيب والرشوة وان الرشوة اصبحت مقننة تحت اسماء مقبولة مثل العمولة او التسويق،وانها انتشرت وتضاعفت.

ان البيروقراطية في الوقت الذي تضطلع فيه بالتخطيط والتنفيذ أو الاشراف على تنفيذ العديد من برامج ومشاريع التنمية وتباشر توقيع العقود مع الشركات المتعددة محلية واجنبية لا تتورع في بعض الاحيان عن انتزاع نصيب من تلك الثروة المالية المتدفقة في هيئة اعتمادات لتلك المشاريع والبرامج ، ضالعة في الفساد الاداري مع العديد من الشركات المتهافتة ايضا على انتزاع نصيبها من الكسب والثروة ، ولقد ضاعف استشراء الفساد ممارسة بعض القيادات البيروقراطية للاعمال الخاصة ولو بصورة مستترة حين تكون مثل هذه الاعمال محرمة عليهم نظاما،وقد تكون لبعض القيادات البيروقراطية مصالح مباشرة في بعض الشركات المتعامل معها ، واضافة الى كل ذلك فان عددا من ذوي النفوذ من داخل البيروقراطية وخارج البيروقراطية قد اتخذوا من القطاع الخاص مسرحا لممارسة الفساد الاداري وتكوين الثروات.

ولاشك ان الفساد الاداري لا يتمثل ضررة في الحجم الكلي للاموال المستنزفة فحسب ، ولكنه يتجاوز ذلك الى التأثير على مدى جدوى بعض البرامج والمشاريع للتنمية اصلا ، وايجاد بعض البرامج والمشاريع التي لا تخدم هدف التنمية بقدر ماتخدم مصالح خاصة لفئة محدودة ، واضافة الى ذلك فان استشراء الفساد بهذه الصورة يوسع الهوة بين المواطن وبين القيادات البيروقراطية وربما السياسية،ومن غير المنتظر من المواطن ان يشارك في التنمية حتى وان توفرت له الاسباب الأخرى ، ولهذا فان القضاء على الفساد الاداري يجب ان يكون قضاء مبرما ، وان تكون الانظمة المحرمة للفساد الاداري انظمة مطبقة

تدعمها السلطة السياسية،وان تكون البيروقراطية خاضعة للمحاسبة والمساءلة ليس من قبل أجهزة الرقابة الحكومية فقط ولكن من قبل القاعدة العريضة من المجتمع. و يتطلب ذلك انسياب المعلومات عن اداء البيروقراطية الى المجتمع بصورة موضوعية وقدرة المجتمع نظاما على مسألة البيروقراطية، و يقتضي ذلك دون شك توفر المؤسسات المجتمعية القادرة فعلا على بلورة دور المجتمع في محاسبة البيروقراطية. ان توفر مثل هذه المؤسسات وقدرتها على مساءلة البيروقراطية ومحاسبتها هو الذي يقلل كثيرا من سوءات البيروقراطية في الدول المتقدمة.

المدخل الحقيقي للاصلاح الاداري:

لا تجدي المداخل التقليدية كثيرا في تحقيق أهداف الاصلاح الاداري من ارتفاع بمستوى الكفاية والانتاجية وتوفير المناخ الملائم للابتكار والتجديد. ولقد تنشأ هيئات الاصلاح الاداري ووحدات التنظيم والاساليب، ويجري اعداد الدراسات المتعلقة باعادة التنظيم أو اختصار الحلقات الروتينية أو تعد برامج للتدريب يلتحق بها الموظفون محليا ، او يلحقون ببرامج تدريب في الخارج ومع كل ذلك تظل الشكوى قائمة من انخفاض مستوى الكفاية والانتاجية وعدم توفر المناخ الملائم للابتكار والمبادأة،وتظل ادارة التنمية بمعنى آخر مثقلة بأوزار البيروقراطية وسلبياتها. ومن المؤسف ان تظل محاولات الاصلاح الاداري في هذه الدول تتطلع الى هذه المداخل التقليدية دون البحث عن المدخل الجوهري الذي تأتي هذه المداخل التقليدية مكملة له،وهو الذي يحقق للمداخل التقليدية الاهداف التي تسعى الى تحقيقها.

والمتتبع لمحاولات الاصلاح الاداري في اكثر هذه الدول يجد انها تركز على أهمية انشاء هيئة مركزية للاصلاح الاداري الى الدرجة التي يبدو فيها انشاء هذه الهيئة المركزية وكأنه هدف في حد ذاته او أن

الاصلاح الاداري سيكون ناتجا تلقائيا يتحقق عندما تبرز مثل هذه الهيئة الى حيز الوجود ، ولا تخلو هذه المحاولات من التركيز على أهمية تبسيط الاجراءات واعادة التنظيم وكأن مجرد هذه التغيير الهيكلي الشكلي سيحقق تلقائيا المستوى العالي من الانتاجية والكفاية. و يكاد التدريب يكمل هذه الحلقة من أوهام الاصلاح الاداري باعتبار ان اعداد البرامج التدريبية وانتظام الموظفين فيها أو ايفادهم الى برامج تدريبية في الخارج سيكون ناتجه موظفون قادرون على حسن الاداء والمبادأة والابتكار والكفاية وكل الصفات التي تجعل ادارة التنمية قادرة على الاضطلاع بكل المهام والتبعات الجديدة.

انه قد يتم انشاء هيئات مركزية للاصلاح الاداري وقد تتعدد الدراسات عن اعادة التنظيم وتبسيط الاجراءات،وقد يجري تطبيق هذه الدراسات او بعضها،وقد تتعدد البرامج التدريبية وتتعدد مخرجات هذه البرامج التدريبية ومع ذلك يظل الاداء قاصرا ، والمشاكل الادارية تبدو جاثمة في مكانها ، وقد يكون من بين الاسباب وراء ذلك عدم فعالية الهيئات المركزية أو عدم واقعية الدراسات المتعلقة باعادة التنظيم وتبسيط الاجراءات او سوء اعداد البرامج التدريبية او سوء اختيار المتدربين او غير ذلك من الاسباب،غير ان السبب الرئيسي يكمن في عدم اتباع المدخل الجوهري للاصلاح الاداري.

والمدخل الجوهري للاصلاح الاداري له مرتكزان اولهما المرتكز السياسي وثانيهما المرتكز الاجتماعي،ذلك انه لا يمكن النظر الى الاصلاح الاداري على انه عملية ادارية بحتة يقوم بها الجهاز الحكومي تماما كما تقوم الشركة باجراء اي تحسينات ادارية على بنيانها الاداري أو على اساليبها الادارية ، ان هذه التحسينات في البنيان وفي الاساليب تقوم بها الشركة تحت ضغط الظروف التي تفرضها المنافسة

في سعي نحو رفع مستوى الكفاية والانتاجية وتقليل للتكاليف وتلاف للاهدار ، اما الجهاز الحكومي فلا يواجه ذلك الضغط ولا تلك الظروف، ومن ثم فان الاصلاح الاداري ليس قرارا اداريا ولاعملية ادارية بحتة، هذا فضلا عن ان البيروقراطية ليست لديها القدرة او حتى الرغبة في اصلاح نفسها. والمرتكز السياسي لا يعني مجرد الدعم الشكلي وان كان لمثل هذا الدعم بعض النتائج الايجابية الا أن المرتكز السياسي المقصود هو ان يكون الاصلاح الاداري برنامجا سياسيا تتمثل فيه رغبة السلطة السياسية واقتناعها الفعلي بأهميته القومية وليس مجرد برنامج سياسي ترفعه السلطة السياسية شعارا كغيره من الشعارات.

ان ادارة التنمية في دول المنطقة ماتزال مشدودة في أنماطها وسلوكها الى الرواسب المجتمعية. ولقد برز فعلا العديد من الاجهزة والمؤسسات والأنظمة التي لا تختلف في مظهرها عن الأجهزة والمؤسسات في أكثر الدول تقدما، الا أنها فيما عدا ذلك المظهر تختلف جوهريا وتظل القدرة الادارية هي محور ذلك الاختلاف. واذا كانت الادارة مفهوما جديدا في دول المنطقة، واذا كانت المقومات المطلوبة للادارة الكفأة حتى في قطاع الخدمات التقليدية لم تكن متوفرة، واذا كانت الاجهزة والمؤسسات غير معروفة حتى عهد قريب ، واذا كان التعليم والرعاية الصحية والاجتماعية مفاهيم جديدة نسبيا، واذا كانت التنمية مصطلحا حديثا في المنطقة لم تتحدد بعد أهدافه ولم يتبين مساره، واذا كان العنصر البشري وهو العمود الفقرى لادارة التنمية لا تتوفر فيه متطلبات الكفاءة ولا يتوفر له المناخ الحافز على الاداء، واذا كانت رواسب المجتمع القديم متأصلة الجذور وذات تأثير على السلوك الاداري وعلى اتخاذ القرارات فإن كل ذلك يصبغ ادارة التنمية بصبغة معينة ، ولهذا فان زيادة قدرات ادارة التنمية لا يقف عند حد اعداد

البرامج التدريبية أو تحفيز الموظفين للالتحاق بها أو زيادة عدد الاجهزة والمؤسسات الحكومية والخدمات الاجتماعية والصحية والتعليمية أو التوسع في الانشطة والمهام التقليدية والتنموية، وانما يتطلب زيادة قدرة ادارة التنمية الى جانب ذلك كله تغييرا في الانسان ، في نمط تفكيره وسلوكه سواء كان هذا الانسان موظفا حكوميا أو موظفا في القطاع الخاص ، أو صاحب عمل أو ربة بيت. ومثل هذا التغيير لا يحدث تلقائيا ، ولا يمكن أن يحدث نتيجة للبرامج أو الخدمات أو الاجهزة والمؤسسات التي تنشئها دول المنطقة في سعيها نحو زيادة قدرات ادارة التنمية، ولهذا فان زيادة قدرات ادارة التنمية لا تتم من خلال مدخل اداري فقط وانما من خلال مدخل اجتماعي تربوي شامل أيضا.

والمرتكز الاجتماعي يقضي بأن يكون هناك اصلاح اجتماعي وتربوى شامل يعالج الجذور الاساسية للمشاكل الادارية. ان التنظيم واعادة التنظيم وتبسيط الاجراءات والبرامج التدريبية لن يتجاوز الاطار الشكلي مالم يكن الافراد يحملون من القيم مايشجع على العمل ويقدر الانتاجية. ولعل هدف الاصلاح الادارى الرئيسي هو رفع مستوى الاداء والانتاجيه، وطالما أن القيم التي يحملها الافراد الذين يخططون برامج التنمية ويساهمون في تنفيذها وفي اتخاذ القرارات على مستوى التخطيط والتنفيذ تمثل قيما مناهضة للاداء والانتاجية فان مستوى الاداء ولانتاجية سيظل منخفضا حتى وان تعددت محاولات اعادة التنظيم وتبسيط الاجراءات وتعددت البرامج التدريبية وتعددت مخرجات هذه البرامج.

والمدخل البيئي لدراسة الادارة في الدول النامية احتل مكانه بعد أن فشلت المداخل الاخرى في فهم وتقصى الواقع الاداري في هذه الدول، ولقد سقطت المداخل التقليدية للاصلاح الاداري في أعقاب

العديد من برامج المعونة الفنية في حقل الادارة والتي اتبعت المداخل التقليدية اقتناعا بأن جوهر المشكلة الادارية يمكن التغلب عليه باتباع الانماط التنظيمية والاساليب الادارية السائدة في الدول المتقدمة ، وكان الانسان عنصرا مغفلا في هذه الدراسات والمحاولات رغم أن العملية الادارية تعتمد على الانسان. انه مالم يحدث تغيير في قدرات هذا الانسان ومفاهيمه وتوجهاته بحيث تكون دافعة وساعية لتحقيق المستوى الاعلى من الكفاية والانتاجية فان كل المداخل الاخرى الشكلية ستسقط لامحالة، لان الانسان المنتظر منه أن يطبقها وان يتفاعل معها وان يستثمرها غير مقتنع بها أو لا تتفق المفاهيم التي تحملها هذه المداخل مع المفاهيم الراسخة في أعماقه.

والاصلاح الاجتماعي والتربوى الشامل يمكن أن يعتمد على عاملين رئيسيين:

١ـ التعليم:

و يقضى ذلك أن يكون التعليم منهاجا لغرس القيم التي تشجع على العلم ليس من أجل الحصول على الدرجة فحسب بل ينبت القدرة على التحليل والابداع بدلا من التلقين والاستسلام الاعمى للتوجيه. والتعليم بهذا المعنى يحتاج الى تغييرات جذرية في أهدافه ومناهجه ، ويحتاج الى اصلاح اجتماعي وتربوي للقائمين على ادارته والمدرسين الذين يحملون رسالته ، اذ أن هؤلاء في الغالب مروا بأنظمة تعليمية وتربوية تستحسن التلقين والاستسلام الاعمى للتوجيه ولذلك فهم يؤدون نفس الدور الذي سبق أن عاشوه. ولهذا فان أهداف التعليم ومناهجه وأساليبه لا تتغير تلقائيا بمجرد صدور قرارات بذلك مالم يكن الانسان مقتنعا وراغبا وقادرا على تحقيق التغيير المطلوب في الاهداف والمناهج والاساليب.

٢ ـ الاعلام:

وليس ثمة شك في أن وسائل الاعلام المتعددة أكثر قدرة في الوصول الى أكبر قطاع من المواطنين بمن فيهم الأميون ، ومن هنا فان الاعلام يكتسب أهمية خاصة في تثقيف الاسرة وتوجيهها وغرس القيم التي تشجع على العمل وتحث على الانتاج. غير أن الاعلام لكي يؤدى هذه المهمة يحتاج الى تغييرات كبيرة في أهدافه وتوجهاته تتجاوز كونه منبرا دعائيا أو مجرد وسيلة تسلية. ولعل هناك فجوة كبيرة بين المواطن والاعلام نتج عنها انعدام للثقة يقلل من قدرة الاعلام على حمل الامانة التي يقتضيها الاصلاح الاجتماعي والتربوي الشامل.

ان برامج الاصلاح الاداري عموما لا يمكن أن تحقق النتائج المرجوة مالم يواكبها دعم سياسي ومالم تقترن باصلاح تربوى واجتماعي شامل ومتابعة دقيقة وأخذ بمبدأ الثواب والعقاب في أجهزة الادارة العامة. ولعل من نافلة القول التأكيد على أن الادارة جزء من المجتمع المحيط بها،وان السلوك الادارى في معظمه هو افراز المجتمع المحيط أو على الاقل خاضع لتأثير هذا المجتمع المحيط. ولما كان الاصلاح الاداري المطلوب هو الاصلاح الذي يتجاوز التغيير الهيكلي الى التغيير في الاتجاهات والسلوك فان مثل هذا الاصلاح الاداري لا يمكن أن يؤتي ثماره مالم يواكبه اصلاح اجتماعي وتربوي شامل ، ولا يتحقق الاصلاح الاداري في غياب الوعي المجتمعي أو في غياب أي دور لهذا الوعي المجتمعي في محاسبة الاجهزة البيروقراطية. و يبدو أن دول المنطقة وأكثر الدول النامية تعاني من غياب الوعي المجتمعي كما تعاني من انعدام المؤسسات والتنظيمات القادرة على بلورة افرازات الوعي المجتمعي وفتح القنوات أمامها لممارسة دورها في مساءلة الاجهزة البيروقراطية. ولهذا فإن البيروقراطية تظل عادة بمأمن من هذه المساءلة.

ومن ناحية ثانية فإن أنظمة الثواب والعقاب التي قد تصدرها القيادة السياسية بمشورة القيادات البيروقراطية يظل تنفيذها في الغالب متروكا لجهاز أو أكثر من أجهزة البيروقراطية. ومن ثم فإن البيروقراطية تمسخ مثل هذه الانظمة وتحولها الى مجرد واجهة شكلية،ومن ناحية ثالثة فان الاجهزة البيروقراطية في أغلب الدول النامية تمارس دور المنفذ لادارة القيادة السياسية وتلتحم مصالحها مع مصالح تلك القيادة السياسية ولعل أغلبها استمرأ القيام بهذا الدور في ظل الحكم الاجنبي ، ولا شك أن البيروقراطية حتى في الدول المتقدمة تقوم بدور المنفذ لارادة السلطة السياسية إلا أن البيروقراطية في تلك الدول كونت لنفسها رصيدا كبيرا من الخبرة التكنوقراطية وتمكنت من أن تمارس الى جانب دور المنفذ دور الناصح الامين،كما أن القيادة السياسية ذاتها كونت تقليدا راسخا في تعاملها مع البيروقراطية واعتمادها عليها. ومجمل القول أن دور كل من القيادة السياسية والبيروقراطية أصبح محددا وواضحا الى حد كبير. أما في الدول النامية ومن بينها دول المنطقة فان القيادة السياسية ليس لها خط واضح في التعامل مع البيروقراطية ، كما أن البيروقراطية لا تكاد تتجاوز دور المنفذ وتتدخل القيادة السياسية في كثير من اختصاصات البيروقراطية لانه ليس هناك حدود واضحة أو أدوار يبلورها الرصيد الطويل من التجربة.

ان الاصلاح الاداري في دول المنطقة يجب أن يتجاوز الاطار التقليدي وأن يتجنب مزالق النقل والتقليد. وعامل الوقت وعامل الندرة في القوى البشرية يمثلان بالنسبة لهذه الدول معطيات قد لا تتمثل في أكثر الدول النامية،ومن الاهدار في هذه الدول أن يدخل الاصلاح الاداري في الردهات البيروقراطية بينما يمضي الوقت وتزداد الاعباء والتبعات والمشاكل الملتصقة بظروف التنمية. وكلما مضى

الوقت كلما كانت مداخل الاصلاح الاداري وبرامجه المحددة لمواجهة الاعباء والتبعات والمشاكل في فترة معينة غير صالحة لمواجهة الاعباء والتبعات والمشاكل المتراكمة والجديدة في فترة أخرى.

والاصلاح الاداري جانب من جانب التنمية ، واذا كانت التنمية عملية متشعبة ذات جوانب سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية فان الاصلاح الاداري رغم أنه يمثل الجانب الاداري في التنمية يبدو في حقيقته عملا ذا طبيعة سياسية وادارية واجتماعية وثقافية. واذا كانت التنمية تعتمد في الدرجة الاولى على الدعم السياسي الفعلى والاصلاح الاجتماعي والتربوى وتطوير القوى البشرية فان الاصلاح الادارى يعتمد على ذلك أيضا،ولعل هذا يوضح أن كل جانب من جوانب التنمية يظل مؤثرا ومتأثرا بكل العوامل المتداخلة والمتفاعلة في اطار التنمية ، والاصلاح الاداري كذلك.



الفصل الرابع

النموذج الانسب لادارة التنمية :

١ - الاجهزة الحكومية
٢ - القطاع الخاص
٣ - المشروعات العامة
٤ - الشركات الاجنبية

النموذج الأنسب لادارة التنمية

تؤدي كل من الاجهزة الحكومية العادية والمؤسسات والشركات العامة وشركات القطاع الخاص أدواراً متفاوتة في تنفيذ أو الاشراف على تنفيذ العديد من برامج ومشاريع التنمية وتحدد السياسة العامة المتبعة طبيعة وحجم الدور الذي يقوم به كل نمط من هذه الانماط الادارية ، كما أن الظروف التاريخية والاقتصادية والادارية تتحكم الى حد كبير في تحديد طبيعة وحجم ذلك الدور.

١ ـ الأجهزة الحكومية

تلعب الاجهزة الحكومية دوراً كبيراً في تنفيذ أو الاشراف على تنفيذ العديد من برامج ومشاريع التنمية،وطبيعة هذه الاجهزة والنمط التنظيمي والسلوكي الذي درجت عليه لا ينسجم مع ما تتطلبه هذه المهام الجديدة. وقد سبق التعرض باسهاب للعديد من سيئات البيروقراطية التي تكتنف هذه الاجهزة الحكومية،والعراقيل التي تعترض الاصلاح الاداري أو تقلل الى حد كبير من فرص نجاحه. ولا شك أن اضطلاع هذه الاجهزة بدور فعال في التنمية يتطلب تغييراً جذرياً،ومثل هذا التغيير الجذري قد يستحيل حدوثة لأنه يخالف التيار البيروقراطي ويخالف طبيعة البيروقراطية،أو قد يحدث ببطء و يستغرق زمناً طو يلا ولا يمكن خلال كل ذلك الزمن أن تضطلع البيروقراطية بالمهام الجديدة بكفاءة وفعالية. ورغم أن تجارب أكثر دول المنطقة مع الاجهزة الحكومية في صورتها الجديدة هي تجارب محدودة فإن هذه التجارب

تعطي مؤشرات كافية للحكم على عدم فعالية هذا النموذج لادارة التنمية اضافة الى أن هناك رصيداً متراكماً من تجارب الدول النامية الاخرى يؤكد هذه الحقيقة.

ولا شك أنه لا يمكن الغاء دور الاجهزة الحكومية في التنمية،ولكن يجب التوفيق بين قدرات هذه الاجهزة والبرامج والمشاريع التي يوكل اليها أمر تنفيذها بحيث يتوافق ذلك مع تحقيق مخرجات تتمثل فيها الكفاية والفاعلية ، بدلا من ارهاق هذه الاجهزة تحت وطأة العديد من البرامج والمشاريع التي تمثل أعباء أكبر بكثير من قدرة هذه الاجهزة على الاضطلاع بها بكفاية وفاعلية. ويجب السعي الى ايجاد جهاز اداري له حد أدنى من الفعالية والكفاية وايقاف التوسع الهيكلي بإنشاء أجهزة جديدة كلما برزت مهمة جديدة،لأن مثل هذا التوسع سيضيف رصيداً جديداً من المشاكل الادارية ولا يساعد كثيراً في حل الاختناقات الادارية التي سببها الازدياد المتعاظم في المهام والاعباء الملقاة على عاتق الاجهزة الحكومية.

إن قدرة الاجهزة الحكومية على أداء الخدمات التقليدية بكفاية وفاعلية سيكون له تأثيرات كبيرة على تنفيذ مشاريع وبرامج التنمية وإن اضطلعت بالنصيب الاكبر في تنفيذها المؤسسات والشركات العامة أو شركات القطاع الخاص. ولا شك أن المهام الجديدة قد خلقت مهام جديدة أخرى في اطار الخدمات التقليدية التي تضطلع بها الاجهزة الحكومية،فالحفاظ على الامن والنظام وتيسير الخدمات الصحية والتعليمية والرعاية الاجتماعية تمثل أعباء تزايدت في حجمها وربما في طبيعتها في غمرة التغييرات الاجتماعية والاقتصادية المصاحبة لعملية التنمية،ومثل هذه الخدمات ذات مساس مباشر ببرامج ومشاريع التنمية ، واذا كانت الاجهزة الحكومية قادرة على أداء مثل هذه

الخدمات في الحدود الدنيا من الكفاية والفعالية فان ذلك سيساعد الى حد كبير على تنفيذ برامج ومشاريع التنمية.

وستظل الاجهزة الحكومية في كل الاحوال مسؤولة عن اعداد وتنفيذ السياسات والانظمة المتصلة ببرامج التنمية،ومن الامثلة على ذلك سياسات الاستقدام وأنظمة الاستيراد ، وأنظمة تصنيف المقاولين والسجل التجاري والانظمة التي تحكم انشاء المؤسسات والشركات العامة،وكذلك الانظمة التي تحكم انشاء الشركات الخاصة،وهكذا يتضح أن الاجهزة الحكومية ستظل لها اليد العليا في تنفيذ برامج ومشاريع التنمية بطريق مباشر أو غير مباشر ، ومن الواضح أن تعاظم المهام التقليدية بجانب الازدياد المضطرد في المهام التنموية وتصدي الاجهزة الحكومية لاداء الجزء الأكبر منها في وقت لا تملك فيه هذه الاجهزة الا قدرات محدودة جداً سيشل هذه الاجهزة حتى عن أداء الخدمات التقليدية بالصورة المطلوبة ، وليس معنى ذلك أن لدى هذه الاجهزة القدرة على أداء تلك الخدمات بكفاية وفاعلية ولكن سيكون توفير القدرة الادارية لأداء مثل هذه الخدمات في الحدود الدنيا من الكفاية والفعالية أمراً أقل صعوبة وأكثر احتمالا من محاولة توفير القدرة الادارية التي تمكن هذه الاجهزة من أداء كل تلك المهام التقليدية والتنموية التي تنوء بأدائها .

● ● ●

٢ ـ القطاع الخاص

إن الامر يقتضي لكسر هذه الحلقة المفرغة لادارة التنمية في دول المنطقة أن يلعب القطاع الخاص دوراً أكبر في عملية التنمية من الدور الذي يلعبه حالياً إن كان له دور يذكر ، وقد أكدت بعض الآراء في ندوة التنمية المنعقدة في البحرين في ديسمبر(١) ١٩٨٠م على أنه يجب أن يلعب القطاع الخاص دوراً أكبر، وأنه يجب الاستفادة باشراكه في اعداد وتنفيذ خطط وبرامج التنمية ، وفي الاستقصاء الذي تم توزيعه على عدد من المسؤولين في الحكومة والقطاع الخاص(٢) أكدت النسبة الكبرى من العاملين في القطاعين أن مهام التنمية ليست قاصرة على الاجهزة الحكومية ، وربما لا يملك القطاع الخاص القدرة في البداية على أن يقوم بدور كبير خصوصاً أنه يعاني بعض ما تعانيه الاجهزة الحكومية غير أنه إن توفر له المناخ الملائم وأعطى الفرصة لكي ينمو ولكي يكون رصيداً طيباً من الخبرة والتجربة فانه سيكون أقدر على الاداء الفعال بحكم أن طبيعته تقتضي منه السرعة في اتخاذ القرارات وفي تجنب الاهدار والضياع وفي تخفيض التكلفة وفي الارتفاع بمستوى الاداء ، ولعل الدول المتقدمة كان مرتكزها الاساسي فيما وصلت اليه من تقدم هو القطاع الخاص ، غير أنه تجب الاشارة الى أن الاجهزة الحكومية إن مدت سلطانها على القطاع الخاص وفرضت عليه الكثير من الاجراءات والقيود البيروقراطية في توجيهها وتنظيمها لهذا القطاع فان ذلك سيحد كثيراً من قدرته على ممارسة دور فعال في مسيرة التنمية . ويجدر بنا ألا نتوقع من القطاع الخاص أن يعطي أكثر مما يملك ، كما

---

(١) ندوة التنمية ـ مرجع سابق

(٢) أسامة عبدالرحمن ـ دراسة تحليلية أولية لنتائج الاستقصاء حول ادارة التنمية في أقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط ـ مرجع سابق

يجب علينا ألا ننسى أن القطاع الخاص في هذه الدول حديث النشأة محدود الفعالية والتجربة وأنه قد اجتاحته أيضاً أوبئة الفساد فزعزعت من ولائه وانتمائه والتزامه بالمصلحة الوطنية ، ولعل التأكيد على أهمية دور القطاع الخاص يعتمد في الدرجة الاولى على أن هذا القطاع بطبيعته أقرب الى ادارة التنمية وما تتطلبه من مبادأة ومبادرة وسرعة في اتخاذ القرارات وتحقيق لمبدأ الاستخدام الامثل للموارد المتاحة.

إن ادارة التنمية تحتاج الى كل مهارات ادارة الاعمال من قدرة على المبادأة والابتكار وتحمل المخاطرة ، كما تحتاج الى مناخ ادارة الاعمال الذي يسعى دائماً الى البحث عن الافضل وحشد الجهود من أجل البحث والتطوير،غير أن ذلك يتوفر لادارة الاعمال في الدول المتقدمة ولا يتوفر لها في الدول النامية.

إن القطاع الخاص في دول المنطقة ما زال يعيش على هامش التنمية وفتاتها وما تجود به عليه البيروقراطية من عقود مشاريع ومناقصات ، ويكاد يكون دوره طفيلياً يعتمد على الوكالات والعمولات ، وبحكم أن الكيان الاقتصادي لهذه الدول يعتمد اعتماداً يكاد يكون كلياً على النفط،ولما كان الجهاز الحكومي يستأثر بالايراد في الانفاق على المهام والاعباء المنوطة به ، أو ما عداها. ولما كان الجهاز الحكومي في هذه الدول وغيرها ميالا بطبيعته للتسلط والهيمنة فإنه من غير المتوقع أن يفسح المجال للقطاع الخاص ليكون قوة جديدة،وهكذا فان القطاع الخاص يواجه عدة معوقات لنموه،من بينها:

البنيان الاقتصادي.
تسلط الجهاز الحكومي.
ضعف التجربة لدى القطاع الخاص.
هيمنة العمالة الوافدة.

و يرى البعض أن القطاع الخاص لا يمكن أن يلعب في هذه الدول الدور الذي لعبه في الدول المتقدمة،وأنه من الخطورة بمكان تسليم زمام التنمية الاقتصادية الى القطاع الخاص بحيث تبقى الادارة العامة ادارة خدمية وإجرائية،ذلك أنه قد يأتي يوم تفر فيه رؤوس الاموال و يذهب القطاع الخاص بالغنيمة وتكون الادارة في وضع لا تحسد عليه و يدفع الانسان الثمن غالياً(٣) وانطلاقاً من السياسة الاقتصادية التي تميل اليها هذه الدول والتي تعتمد على الاقتصاد الحر وأهمية افساح المجال للقطاع الخاص فان بعض هذه الدول بدأ يلمس أهمية الحاجة الى اشراك القطاع الخاص ليس في عملية التخطيط فحسب ولكن في عملية تنفيذ الخطط بحيث يكون دوره أكبر بكثير مما هو عليه الان ، وفي المملكة العربية السعودية(٤) لم يساهم القطاع الخاص حتى الان مساهمة تذكر في عملية التخطيط رغم مرور خطتين خلال العقد المنصرم،و يتزايد الشعور بأهمية اشراك القطاع الخاص بشكل مباشر ذلك أنه رغم مسؤولية الحكومة عن اعداد برامج التنمية ودعمها فان مسؤولية تنفيذ الخطط تقع الى حد كبير على عاتق القطاع الخاص ولو من الناحية التعاقدية البحتة. وتتجه سياسة التخطيط في المملكة العربية السعودية الى الاعتراف بامكانات القطاع الخاص وقدرته على المساهمة في تحقيق أهداف التنمية،خصوصاً أنه توفرت للقطاع الخاص امكانات وقدرات أفضل من ذي قبل وزاد اسهامه في الناتج المحلي الاجمالي الى ضعفين منذ عام ١٣٩٤هـ،فضلا عن أن مجال نشاطة قد توسع كثيراً فلم يعد قاصراً على التجارة وانما أصبح يشارك في كافة قطاعات الاقتصاد وعلى الاخص في الصناعة والزراعة والفندقة والبناء والتشييد.

---

(٣) عامر الكبيسي ــ الادارة العامة والتنمية في قطر خلال عقدين ــ بحث غيرمنشور ١٩٨٠ ص ٥٥

(٤) المملكة العربية السعودية ــ خطة التنمية الثالثة ــ مرجع سابق

وتتجه السياسة العامة الى مشاركة الدولة في النشاط الاقتصادي اذا كان القطاع الخاص عاجزاً أو عازفاً عن ذلك، أو اذا كان من الضروري تدخل الدولة مباشرة في ادارة وتنفيذ بعض المشاريع لاسباب استراتيجية. كما تقضي سياسة الدولة أن يتولى القطاع الخاص اساساً تنمية القطاعات الانتاجية وأن يكون دور الدولة مساندا وحافزا للقطاع الخاص في القيام بمهامه، واتباعاً لنفس السياسة فان الحكومة تعتبر دورها في ادارة تنفيذ بعض المشاريع دوراً استراتيجياً مرحلياً، ولذلك فمن الممكن أن تنتقل هذه المشاريع الى القطاع الخاص. وتتجه الدولة الى التوسع في الخدمات التسهيلية والقروض التي تمنح للقطاع الخاص غير أن ذلك لم يؤد الى النتيجة المرجوة، ذلك أن القطاع الخاص تعوزه القدرة على المخاطرة وتعوزه المهارة العلمية ويحتاج الى ترشيد في عملية اتخاذ القرار، وقد هيأت له الوفرة المالية وظروف الكسب السريع أن يمارس المضاربات العقارية بدلا من الاستثمار في مشاريع انتاجية.
ورغم أن القطاع الخاص لعب الدور الحاسم في التنمية في أكثر الدول المتقدمة فقد كان ذلك في ظل ظروف ومعطيات معينة وعلى مدى زمني طويل نسبياً ولهذا فانه ليس من المنتظر أن يلعب القطاع الخاص هذا الدور الحاسم في أكثر الدول النامية. واذا كان القطاع الخاص في تجارب بعض الدول المتقدمة قد ارتبطت به كل مفاهيم الكفاية والانتاجية والفعالية في الوقت الذي وصمت فيه الادارة العامة بكل صفات البيروقراطية التي لا تستوعب مفاهيم الكفاية والانتاجية والفعالية فان هذا الوضع لا ينطبق بالضرورة على أكثر الدول النامية، اذ تكاد تكون هذه المفاهيم غائبة عن ساحة القطاع الخاص وساحة القطاع الحكومي. ولعل المدخل الغربي الى التنمية انطلاقاً من واقع تجربته يؤكد على أهمية دور القطاع الخاص في الوقت الذي يركز فيه المدخل الشرقي على أهمية القطاع العام، وتجارب الدول النامية وهي

لا تتجه في بعض الاحيان اتجاهاً عقائدياً في تحديد دور القطاع العام أو القطاع الخاص قد تكون أقرب الى المدخل الشرقي رغم أنها بعيدة عنه عقائدياً. وفي كل الاحوال فانه يندر أن توجد في هذه الدول سياسة واضحة تحدد المهام التي توكل للقطاع العام وتلك التي تترك للقطاع الخاص وإن كانت هناك بعض المؤشرات.

إن تكلفة المشاريع التنموية تكون عادة أقل عندما يقوم بتنفيذها القطاع الخاص، ويحدث عادة أن تتفاوت هذه التكاليف عندما يقوم القطاع العام بتنفيذها، وتوجد شواهد عديدة على ذلك في الدول النامية. غير أنه من الصعب أن نتصور دائماً أن المشاريع التي يقوم بها القطاع الخاص أقل تكلفة في ظروف الدول النامية عموماً وفي ظروف الوفرة التي تعيشها دول المنطقة، هذا اذا افترضنا توفر القدرة لدى القطاع الخاص للقيام بتنفيذ تلك المشاريع، إذ من المعروف أن القطاع الخاص في هذه الدول يتسابق للقيام بتنفيذ مشاريع لصالح القطاع العام ولقصور التجربة والكفاءة لديه فان تكاليف التنفيذ عادة ما تكون كبيرة، ويضاعف من ذلك الشعور السائد باهمية اغتنام الفرص لتحقيق أكبر قسط من الكسب السريع، ولهذا فان تكاليف التنفيذ في الحالين ستكون كبيرة ، هذا فضلا عن أن العمالة الوافدة تهيمن الى حد كبير على القطاع الخاص وقد تديره بصورة كاملة في بعض الاحيان وحتى حين تتجه بعض هذه الدول الى وضع الانظمة التي تقصر حق ممارسة الاعمال التجارية وأعمال المقاولات على المواطنين فان العمالة الوافدة تظل هي المحرك الرئيسي لهذا القطاع، وان لم تبرز على الواجهة، وقد يقلل ذلك من انتاجية المواطن ومساهمته الفعلية في النشاط الاقتصادي طالما كان بالامكان تحقيق الكسب والثراء بطريق ميسور.

ولعل دول المنطقة في ظل الوفرة المالية وفي مرحلة محدودة من

مراحل ارساء قواعد التنمية تحتاج الى الفاعلية اكثر مما تحتاج الى الكفاية،وحين ترسى تلك القواعد تلتحم حاجتها الى الفعالية مع حاجتها الى الكفاية ، وبديهي انه ليس من الضروري في هذه المرحلة البحث عن البديل الذي يحقق التكلفة القليلة بقدر البحث عن البديل الذي يحقق الهدف وان كانت التكلفة اكثر من المتوقع .
ومشكلة ادارة التنمية انها ادارة التنظيمات الكبيرة سواء في القطاع الحكومي او القطاع الخاص،واذا كانت الدول النامية يعوزها القدرة على ادارة التنظيمات الصغيرة بالكفاية والفاعلية المطلوبتين فان قدرتها على ادارة التنظيمات الكبيرة مسألة مشكوك فيها،ذلك ان هذه التنظيمات تحتاج الى كفاية خاصة وقدرات ادارية اعلى من تلك التى تتطلبها التنظيمات الصغيرة. ولعل الدول المتقدمة مرت بمراحل تدريجية وفي مدى زمني طويل نسبيا ابتداء بالتنظيمات الصغيرة وانتهاء بالتنظيمات الكبيرة اما الدول النامية فانها ولجت الى عالم التنظيمات الكبيرة دون انتمربتلك المراحل التدريجية ودون ان تتكون لها القدرة والتجربة لادارة التنظيمات الصغيرة. ولا شك ان المشروعات الانتاجية الضخمة وهي التى تمثل العمود الفقري لخلق القاعدة القادرة على العطاء الذاتي المستمر تحتاج الى قدرات اعلى كثيرا من تلك التى تحتاجها المشروعات الخدمية الصغيرة،وهنا يكمن التحدي الذي تواجهه الدول النامية في محاولتها خلق القدرة المحلية على ادارة هذه المشروعات الضخمة بدلا من ايكالها للخبرة الاجنبية.

●●●

٣ ـ المشروعات العامة

ويرى آخرون ان المشروعات العامة تمثل النهج الاسلم والاقدر على تحقيق أهداف التنمية خصوصا في غياب القطاع الخاص الفعال واضطرار الدولة الى التدخل لادارة العديد من المشاريع الاقتصادية مباشرة.(٥) ولا شك ان المشروعات العامة كنمط اداري استحوذ على الاهتمام في الدول النامية والمتقدمة وتزايدت اعداد المشروعات العامة بصرف النظر عن المنهج السياسي او الاقتصادي الذي تتبناه الدولة. ويبدو أنه لا مفر من اللجوء الى استخدام المشروعات العامة على نطاق واسع في الدول النامية المتطلعة الى التنمية ، ومن الواضح ان المبرر الرئيسي وراء انشاء المشروعات العامة هو عدم قدرة الاجهزة الحكومية العادية على ادارة المشاريع في المجالات الاقتصادية التى بدأت ترتادها الدولة بشكل مباشر من واقع التزامها بالمسؤولية تجاه تحقيق اهداف التنمية، ولهذا فان المشروعات العامة تختلف في طريقة ادارتها وفي طبيعة مهامها عن الاجهزة الحكومية العادية اذ هي مشروعات تملكها الدولة او تشارك في رأسمالها، اما فيما عدا ذلك فهي انماط تتماثل مع الشركات الخاصة من حيث طريقة ادارتها وطبيعة مهامها. والحكمة من وراء ذلك ان هذه المشروعات العامة يمكن ان تدار بنفس الطريقة التى تدار بها المؤسسات الخاصة وأن تحقق نفس الدرجة من الكفاءة والفاعلية مع كل ما تتطلبه الادارة في القطاع الخاص من سرعة في اتخاذ القرارات ، وتجنب للاهدار والضياع وتخفيض التكلفة، وبمعنى آخر تحقيق الكفاية والانتاجية المرتفعة.(٦)

---

(٥) على الكواري ـ دور المشروعات العامة في التنمية الاقتصادية ـ عالم المعرفة ـ الكويت ١٩٨١.

(٦) A. Hanson, Public Enterprise and Economic Development (London Routledge Kegan Paul Ltd.)1960.

وقد تتعدد انماط المشروعات العامة غير ان ابرزها هما نمط المؤسسات العامة والشركات العامة. ولاشك ان تجربة دول المنطقة مع المشروعات العامة تجربة محدودة وان تفاوتت من دولة الى اخرى، ففي الكويت يبرز نمط الشركات العامة كنمط غالب على نمط المؤسسات العامة،بينما في المملكة العربية السعودية ما زال نمط المؤسسات العامة غالبا رغم الاتجاه في الآونة الاخيرة الى الاخذ بنمط الشركات العامة. وقد تكون المبررات اقوى لاستخدام نمط المؤسسات العامة في الحالات التى تملك فيها الدولة المشروع ملكية تامة واذا كان المشروع ذا أهمية قومية كبرى، ولكن الدولة تميل الى استخدام نموذج الشركة العامة في حالات معينة منها ان الحكومة قد تضطر الى تملك اسهم في شركات خاصة قائمة حين تمر تلك الشركات بظروف صعبة و يكون وضعها ذا مساس بالاقتصاد الوطني ، أو قد تفعل ذلك لضمان انتاج او خدمة معينة لها اهميتها القومية،وخصوصا في الحالات التى لا تدر فيها تلك الخدمات او المنتجات ربحا مناسبا،وقد تنشىء الحكومة مشروعا عاما وتعطيه الدعم الكافي حتي يثبت على قدميه ثم تطرح بعد ذلك المشروع أو جزءا منه للاكتتاب العام. ولا شك ان الشركات العامة اقرب الى نمط الشركات الخاصة خصوصا انها تخضع عادة لنفس النظام الذي تخضع له الشركات الخاصة، ولذلك فإن ماتمتع به من حرية ومرونة أكبر من ذلك القدر الذي تتمتع به المؤسسات العامة،وتضعف حجة الاجهزة الرقابية في سحب الأنظمة والقواعد المتعلقة بالخدمة المدنية أو النواحي المالية أو المحاسبية السائدة في الاجهزة الحكومية على مثل هذه الشركات.

ان لجوء هذه الدول الى المشروعات العامة لادارة العديد من المشروعات الاقتصادية والصناعية تأكيد لاهمية المشروعات العامة في

تحقيق اهداف التنمية بما في ذلك تنويع مصادر الدخل. و يبدو ان الوفرة المالية كانت عاملا مساعدا في ازدياد عدد المشروعات العامة وارتياد الدولة ــ ولو بصفة مؤقتة ــ مجالات يرتادها القطاع الخاص عادة. ولا يوجد هناك اطار محدد لسياسة هذه الدول تجاه المشروعات العامة،ولذلك تتباين الانشطة التى تدار بواسطة مشروعات عامة بين هذه الدول رغم التماثل الكبير بينها في المنهج السياسي والاقتصادي. ومع ذلك فان التوجه هو نحو المشروعات العامة الصناعية والمتصلة عادة بالنفط والغاز،وتمثل المؤسسات المالية الدرجة التالية في الانتشار في هذه الدول،ومن غير المستغرب ان يكون التوجه نحو هذه المشروعات اذ ان النفط يمثل المورد الرئيسي والقاعدة الميسورة للصناعة المتصلة به،هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فان الوفرة المالية تشجع على ازدياد عدد المؤسسات المالية. ولما كان القطاع الخاص يفتقر الى رأس المال الكبير الذي تحتاجه مثل هذه الصناعة اضافة الى افتقاره للمهارة التقنية والادارية فضلا عن توجه القطاع الخاص نحو المكاسب الميسورة في مجالات أخرى فان الدولة عادة ما تمتلك هذه المشروعات الصناعية خصوصا انها تمثل قوام الصناعة فيها وترتبط ارتباطا وثيقا بمسيرتها التنموية،وقد تتجه اكثر هذه الدول وهي تعوزها القدرة والمهارة التقنية والادارية ــ وان توفر المال ــ الى الدخول في مشاريع مشتركة مع شركات اجنبية.

ان هناك في الغالب اتفاقا في الرأي على أن الادارة الحكومية (الادارة العامة) ليست مهيأة للقيام بدور فعال في التنمية ولذلك فان النمطين اللذين يمكن أن يلعبا دورا أفضل في التنمية هما المشروع العام والقطاع الخاص. ولعل هناك العديد من الظروف التى تعوق قيام هذين النمطين بالدور المطلوب،فالقطاع الخاص ــ كما سبقت الاشارة

ـ حديث النشأة وتعوزه المهارة والقدرة والتجربة،كما أن هذا القطاع يعتمد اعتمادا كليا على الحكومه بحكم هيمنتها على الاقتصاد هيمنة كاملة. هذا الى جانب أن القطاع الخاص يحجم عن الدخول في مشروعات انتاجية و يتهافت على المضاربات العقارية والوكالات التجارية والسمسرة سعيا وراء الكسب السريع ، ولا شك أن ذلك ساعد على توجه القطاع الخاص وجهة غير منسجمة مع دوره المطلوب في التنمية.

والمشروع العام في دول المنطقة وغيرها من الدول النامية قد يواجه الكثير من الظروف التى تحد من دوره في التنمية،اذ أن المشروعات العامة في دول المنطقة قد نشأ أكثرها عشوائيا دون وجود اطار محدد أو برنامج واضح يحدد عدد المشروعات العامة وأنماطها والمجالات التى تعمل فيها بحيث يكون ذلك مبنيا على دراسة للاحتياجات المستقبلية وفق خطة معروفة. ولقد تمت الاشارة من قبل الى أن العديد من المشروعات العامة تم انشاؤها في ظل الوفرة المالية وجاء اتخاذ القرار في كثير من الاحيان بدافع هذه الوفرة،ولذلك فانه قد لايكون مرتكزا على الاستخدام الأمثل لهذه الموارد المالية في مشروعات عامة مدروسة ولها دورها الفعال في التنمية.

ووضع المشروعات العامة في دول المنطقة هو وضع لا يمكنها حتى الآن من أداء دورها الفعال ، فبالاضافة الى ماتعانيه من عدم وضوح الاهداف وعدم كفاية الجهود المبذولة من أجل تحقيق هذه الاهداف يتواجد الشعور الغالب بتدني مستوى أدائها وتخبطها في اتخاذ القرارات وضعف اهتمامها بالاساليب والوسائل الادارية الحديثة وغياب التخطيط والمتابعة والتقويم وانحسار مرونتها واستقلالها.

وفي كل دول المنطقة لا يوجد قانون أو نظام عام يحكم المشروعات العامة،ولهذا فان المشروعات العامة قد تتمتع بمعدل متفاوت من الاستقلال،وقد لا يكون ذلك بالضرورة متوافقا مع حاجة المشروعات العامة،وتعتمد المسألة في كثير من الاحيان على الثقل الشخصي أو العلاقة الشخصية،وهذا العامل يلعب دورا حاسما في التأثير على المشروع العام ونسبة تواجده تؤثر كثيرا على المرونة الفعلية التى يتمتع بها المشروع العام والصلاحيات الفعلية التى يمارسها.

ومن البديهي ان نجاح المشروع العام لا يقاس عادة بربحيته،إلا ان اعتماد المشروع العام على تدفق الاعانة المالية من الحكومة وفي ظل الوفرة المالية ربما يكون له الكثير من الآثار السلبية على الكفاية الادارية ذلك ان هذه الكفاية تتطلب الاستخدام الأمثل للموارد المالية والبشرية. وقد تتحقق الفاعلية في بعض الأحيان وهي تحقيق الناتج أو الهدف المطلوب،ولكن ذلك على حساب الكفاءة او بمعنى آخر عدم تجنب الاهدار في الموارد. غير أن واقع النتائج التي حققتها المشروعات العامة في دول المنطقة هو أقل كثيراً من الأهداف التي كان من الممكن تحقيقها،خصوصاً اذا أخذنا في الاعتبار حجم الامكانات المالية والفرص المتاحة لهذه المشروعات. ولعل أبرز تلك النتائج انخفاض العائد المالي والاقتصادي وقلة المواطنين العاملين في هذه المشروعات والتبعية التقنية والادارية (٧).

ولعل من نافلة القول التأكيد على ان الظروف التي يعمل فيها المشروع العام لا تختلف كثيراً عن مزيج من الظروف التي تعمل فيها

---

(٧) انظر: علي الكواري ــ دور المشروعات العامة في التنمية الاقتصادية ــ مرجع سابق.

الأجهزة الحكومية والظروف التي يعمل فيها القطاع الخاص،والمشكلة ان المشروع العام يحتوي على مزيج من سلبيات في الأجهزة الحكومية والقطاع الخاص. وقد يعطي هذا النمط البيروقراطي الأجهزة الحكومية ممارسة أنشطة هامة بأسلوب بيروقراطي،ولكن في اطار ما يرتبط بالقطاع الخاص من مرونة انتهازية وحوافز مغلوطة. ومعظم الأفراد في هذه المشروعات بيروقراطيون. وانطلاقاً من الحافز الأكبر الذي يعطيه القطاع الخاص فان الموظفين الحكوميين هم الذين يجدون الفرصة سانحة في الغالب للحصول على حوافز أفضل فيهاجرون الى المشروعات العامة،ولما كان المشروع العام أصلا يمثل نمطاً ينتظر منه أن يبتعد عن سلبيات الادارة الحكومية فانه من خلال هذا التدفق من الموظفين يغرق في تلك السلبيات. ذلك أن هؤلاء البيروقراطيين الذين انصهروا في بوتقة الادارات الحكومية وألفوا أنماطاً معينة من السلوك الاداري يصبح بايديهم اتخاذ القرارات في المشروعات العامة او على الأقل المشاركة في اتخاذ القرارات او التأثير على متخذي القرار ، ويبدو أنه حتى ولو كان الدفق الأكبر من القطاع الخاص ــ وهو غير متوقع ــ فان هذا القطاع في دول المنطقة لم يملك بعد رصيداً من الخبرة والتجربة في ادارة مشروعات ضخمة وقد لا يكون من وراء النازحين من القطاع الخاص الى المشروعات العامة إثراء يفيد هذه المشروعات. وقد يكون الاعتماد على الخريجين الجدد وتدريبهم التدريب الكافي الحل الأسلم لمعضلة القوى البشرية في المشروعات العامة. ولعل من أخطر العوامل التي تؤثر على فعالية المشروعات العامة حسن اختيار القيادات الادارية ويبدو في الكثير من الدول النامية ان المشروعات العامة تمثل أرضاً خصبة لتوزيع الغنائم الوظيفية والاستئثار بالمزايا والحوافز المالية ولذلك فقد يأتي الى المراكز القيادية في هذه المشروعات افراد ليسوا مؤهلين أصلاً لادارة هذه المشروعات ، وهكذا فان المرونة في سياسات التوظيف المطلوبة في هذه

المشروعات لتحقيق استقطاب الكفاءات الأفضل قد تكون في نفس الوقت ثغرة كبيرة ينفذ منها المستفيدون من كل ألوان المحسوبية وهي تهدم تماماً الحكمة وراء المرونة المطلوبة.

ونموذج المشروع العام نموذج مثالي، يتعرض لواقع اداري غير سليم في الدول النامية يسوقه الى الفشل. وتجارب الدول النامية عموماً تشير الى بداية تتسم بالحماس بالنسبة للمشروعات العامة وتتميز برسوخ مفهوم الاستقلال والمرونة وتنتهي بنهاية يفتر فيها ذلك الحماس و يرسخ مفهوم الرقابة والاشراف. ورغم أن التوازن بين الاستقلال والرقابة أمر من الصعب تحقيقه حتى في الدول المتقدمة كالولايات المتحدة وبريطانيا وفرنسا، فان القضية في الدول النامية ليست قضية عدم التوازن فحسب، ولكنها قضية النشأة العشوائية للمشروعات العامة ثم المسار غير السليم لها. و ينشأ في معظم الاحيان عدد كبير من المشروعات العامة خلال فترة وجيزة وتناط بها أهداف أكبر من حجمها وامكاناتها. وقد تنشأ المشروعات العامة في كثير من الأحيان عندما يراد لأنشطة معينة أن تفلت من القيود والقواعد الادارية والمالية التي تحكم الأجهزة الحكومية العادية بصرف النظر عن كون النشاط ذا طبيعة مختلفة أو غير مختلفة عن الأنشطة الحكومية التقليدية. وقد لا يكون هناك أحياناً مبرر منطقي من الناحية الاقتصادية لانشاء المشروع العام، ومع هذا فان هناك اعتبارات سياسية قد تكون هي الدافع الأساسي لانشائه. و يشير تقرير للأمم المتحدة الى أن مجرد حصول الدولة على الاستقلال قد يكون دافعاً الى زيادة ونمو المنشآت العامة (٨). كما يشير التقرير الى أن سبب اقامة مشروع الحديد

(٨) انظر: U.N., Organization Management and Supervision of Public Enterprises in Developing Countries, New York, 1974.

والصلب في بعض البلدان هو العزة القومية، وقد ينطبق ذلك على الخطوط الجوية. كما أن كثيراً من المنشآت العامة أنشئت لتوفير العمالة. و يبدو أن الأهداف الاجتماعية في كثير من الدول كانت من بين أسباب اقامة المنشآت العامة (٩) وقد لا تكون للمعايير الاقتصادية في مثل هذه الأحوال القول الفصل. ورغم أنه كثيراً ما ينص على ضرورة اعداد دراسات للجدوى الاقتصادية تكون مرتكزاً لاتخاذ القرار حول انشاء المشروع العام، فان هذه الدراسات لا تتم في بعض الأحيان، وقد لا تخرج في أحيان أخرى عن كونها جزءاً من الاجراءات الشكلية لإنشائه.

ان المشروعات العامة في دول المنطقة تعاني من تردي ادائها و يعزى ذلك في كثير من الأحيان الى تدني فعالية الرقابة عليها والى الخلل في بنائها التنظيمي والاداري وندرة القيادات الادارية القادرة على ادارة هذه المشروعات الضخمة،فضلاً عن التأثيرات السلبية للبيئة الاجتماعية والاقتصادية التي تحيط بهذه المشروعات. والمشروعات العامة شأنها شأن القطاعات الاخرى لا تعمل في فراغ وإنما تتأثر وتؤثر في البيئة المحيطة ، ولقد كان من المنتظر أن يكون دور المشروعات العامة رائداً وقيادياً في ضرب المثل الأعلى للقطاع الخاص واكسابه القدرة على المغامرة وتحقيق الاداء الأمثل اعتماداً على القدرات الادارية والتقنية واعتماداً على المنهج الكفء في اتخاذ القرارات ، كما أنه كان من المنتظر أن تخلق المشروعات العامة رصيداً متزايداً من الكفاءات الوطنية وهذا الرصيد في الوقت الذي يتحمل فيه أداء المهام داخل المشروعات العامة يساعد على تغذية القطاع الخاص بمثل تلك الكفاءات التي يحتاجها هذا القطاع،وهذا في نفس الوقت يقلل من التبعية التقنية

(٩) انظر نفس المرجع.

والادارية للخبرة الأجنبية ومؤسساتها وذلك في حد ذاته تخلص من ربقة الاستعمار التقني الذي يتحكم في مسيرة التنمية في هذه الدول وغيرها من دول العالم الثالث.

والمشروعات العامة في دول المنطقة لم تكون بعد رصيداً من التجربة والخبرة،اذ لم تزل عثراتها كثيرة،والفجوة بين الآمال التي كانت معلقة عليها وبين انجازاتها فجوة كبيرة،وفي هذه المجتمعات التي تعاني من ندرة القوى العاملة المدربة ، وقلة الرصيد من التجربة الادارية وحداثة الانفتاح على التقنية الجديدة يصعب أن تحقق المشروعات العامة ما أنيط بها من أهداف. ولقد أعادت بعض الدول النظر في تجربتها مع المشروعات العامة واتجهت الى فرض رقابة أشد عليها ، وامتد سلطان الأجهزة الرقابية على المؤسسات العامة بصورة خاصة وان بقيت الشركات العامة بمنأى عن ذلك. ولاشك أن تجارب العديد من الدول توضح انحسار مرونة المؤسسات العامة وامتداد السلطان الرقابي عليها. وعلى سبيل المثال فقد قامت المملكة العربية السعودية بإعادة النظر في وضع المؤسسات العامة (دون غيرها من أنماط المشروعات العامة) في عام ١٣٩٧هـ(١٠) وأوكل الى رئيس ديوان الخدمة المدنية تشكيل فريق عمل متخصص يتولى تحت اشرافه القيام بما يلي:

١ ــ دراسة وتقويم وضع ومستوى المؤسسات العامة.

٢ ــ تصنيف المؤسسات حسب المهام الموكلة اليها.

٣ ــ اقتراح التدابير العامة اللازمة والتي ستوفر أقصى قدر من الفعالية في أداء البرامج.

---

(١٠) أسامة عبد الرحمن ــ تجربة المملكة العربية السعودية مع المؤسسات العامة ــ مجلة كلية العلوم الادارية ــ الرياض ــ المجلد السادس ١٩٧٨م ــ ص ١٤.

ولقد تمت الدراسة وتضمنت توصيات عدة منها تحويل بعض المؤسسات العامة الى شركات مساهمة ومن تلك المؤسسات : مؤسسة الخطوط الجوية ــ مؤسسة السكة الحديدية ــ مؤسسة الكهرباء ــ مؤسسة بترومين ــ مركز الأبحاث والتنمية الصناعية ــ مؤسسة صوامع الغلال ومطاحن الدقيق . كما أوصت الدراسة بالابقاء على نمط المؤسسات العامة على الجامعات ــ مؤسسة تحلية المياه ــ بنك التسليف ــ البنك الزراعي ــ صندوق التنمية الصناعية ــ صندوق التنمية العقارية مع اقتراح دمج المؤسسات الثلاثة الأخيرة في مؤسسة واحدة باسم مؤسسة التنمية الاقتصادية ، وتضمنت الدراسة التوصية بتحويل المؤسسات الأخرى الى ادارات مستقلة وشبه مستقلة. وقد اقترحت الدراسة ايجاد حل لمشكلة الاختلاف بين المؤسسات العامة،و يتمثل ذلك الحل في ايجاد نظام موحد للمؤسسات العامة ، كما أوصت بتحديد عدد أعضاء مجلس الادارة واختيار الاعضاء له على أساس المؤهل والخبرة مع مراعاة الوظيفة. وأوصت الدراسة ايضا أن تقوم وزارة المالية باصدار قواعد أساسية تحكم النواحي المالية والمحاسبية في جميع المؤسسات العامة. وقد تم في أعقاب ذلك سحب نظام الخدمة المدنية على جميع المؤسسات العامة تقريباً.

لقد كان التوسع في المشروعات العامة توسعاً عشوائياً سواء ما كان منها ذا طبيعة اقتصادية أو كان غير ذلك دون سياسة واضحة في اقرار المشروعات العامة وغياب الأهداف الواضحة لهذه المشروعات ، واعتماد التوظيف في كثير من الأحيان على معين الأجهزة الحكومية والتدخل المتكرر في عملية اتخاذ القرارات داخل المشروعات العامة وغياب الرقابة الفعالة المرتكزة على قياس النتائج وتقويم الاداء ، مع وجود الرقابة التفصيلية التي تباشرها الأجهزة الرقابية الحكومية والتي

تعتبر عائقاً في سبيل أداء هذه المشروعات،كل هذه العوامل مجتمعة تحبط الدور الذي ينتظر أن تلعبه المشروعات العامة في هذه الدول. ولعل هذا الوضع يثير عدداً من التساؤلات حول النماذج الأقدر على ادارة التنمية. واذا كانت الأجهزة الحكومية العادية غير قادرة بطبيعتها واذا كان القطاع الخاص تعوزه القدرة والتجربة على ادارة التنمية ، واذا كانت المشروعات العامة في وضع لا يمكنها من ادارة التنمية فما هو السبيل أمام هذه الدول ؟

ان هذه الدول تواجه خيارات محددة لا مناص من الأخذ بها مع تحديد حجم وطبيعة الدور الذي يمكن أن تقوم به المشروعات العامة أو شركات القطاع الخاص. ورغم ما واجهته وتواجهه المشروعات العامة من عثرات فانها تبدو الخيار الأفضل لتثمير عائدات النفط في مشاريع انتاجية ذات مردود على البنيان الاقتصادي وعلى استمرار قدرته على العطاء. غير أن القطاع الخاص يجب أن يلعب دوراً أكبر بعد تمكينه من اكتساب القدرة والتجربة وتشجيعه على ارتياد المجالات الانتاجية. وقد تكون المشروعات العامة ذات الصفة المشتركة والتي تسهم فيها الحكومة بنصيب في رأس المال هو الخيار الأمثل. إلا أنه في كل الأحيان يجب توفير المقومات اللازمة لنجاح هذه المشروعات،ومن أبرز تلك المقومات وضوح الأهداف وحسن اختيار القيادات الادارية وضمان استقلالية هذه المشروعات وتمكينها من استقطاب أفضل العناصر المؤهلة.، وممارسة الرقابة الفعالة وتقويم الاداء على هذه المشروعات. ولقد أبرزت الندوة التي عقدت في أبوظبي في ديسمبر ١٩٧٩م حول كفاءة الاداء في المشروعات العامة في دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط أهمية هذا النمط،واتجهت الآراء الى أنه الاسلوب الأكثر ملاءمة لتحقيق التنمية. غير أن الندوة أبرزت ايضا العديد من

المشاكل التي تعوق قيام مشروعات عامة ناجحة وانتهت الى أن هذا النمط لم يعط المقومات الأساسية لنجاحه وأن ظروف التنمية في هذه الدول تستوجب اعطاء عناية كبيرة للمشروعات العامة وتوفير مقومات نجاحها (١١).

●●●

(١١) ندوة التنمية ــ كفاءة الاداء في المشروعات العامة في أقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط ــ أبو ظبي ــ ديسمبر ١٩٧٩م.

٤ ـ الشركات الاجنبيـــة

ونظرا لضعف قدرة الادارة في الاجهزة الحكومية والقطاع الخاص تلجأ دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط الى التعاقد مع الشركات الاجنبية لا لتنفيذ بعض المشروعات فحسب ولكن لتشغيلها وصيانتها وادارتها حتى أصبح مثل هذا الاتجاه غالبا،وبدا وكأنه الحل السهل والميسور لتجاوز معضلة العجز الاداري ، ومثل هذا التوجه نحو الاعتماد على الخبرة الاجنبية يكمل بقية حلقات الاعتماد اداريا وثقافيا واقتصاديا وسياسيا. والمشكلة في هذا التوجه انه يرسخ التبعية ويضعف فرص نمو قدرات الادارة المحلية خصوصا ان هذه الشركات في تكالبها على مصالحها الخاصة لايمكن ان تسمح بنمو القدرات الادارية والمحلية بل تحاول جاهدة عزلها وان فرضتها الضرورة فإنها تعمد الى اشراكها هامشيا. ومثل هذا التكالب من قبل الشركات الاجنبية وسعيها الى ترسيخ مصالحها على المدى الطويل ما استطاعت الى ذلك سبيلا يلتقي مع مصالح بعض القيادات البيروقراطية وغير البيروقراطية من المتنفعين والانتهازيين. والحجة التى تدعم مثل هذا التوجه وتفرض مبرراته هي عجز الادارة الوطنية. ان مثل هذا التوجه الذي ترسخه الشركات الاجنبية وتعمل على تحقيقه القيادات البيروقراطية يتزايد بمعدل سريع ويفرض وجوده في كل القطاعات ذات الصلة المباشرة بالتنمية.

وتلجأ بعض الدول الى النص في عقودها على اهمية تدريب الكوادر المحلية،ويبقى ذلك النص مغفلا يفتقر الى المتابعة ولا يجد طريقه الى التطبيق،ولولا ذلك لكان في اكثر هذه الدول رصيد كبير من الخبرة المحلية بعد سنوات طويلة تقضيها الشركات الاجنبية في تنفيذ وتشغيل

العديد من المشاريع. ان القيادات البيروقراطية تهتم بمثل هذا النص لانه يساعد على درء الشكوك وتبقى عليه مغفلا ولا تهتم بالمتابعة، ومثل هذا الموقف ينسجم مع موقف القيادات البيروقراطية في ابداء الاهتمام بالاصلاح الاداري ثم اجهاض محاولاته لانه يهمها دائما ان يبقى العجز الاداري وان تبقى كل السلبيات البيروقراطية متفشية وان ينتشر الفساد الاداري.

ان العقود مع الشركات الاجنبية لادارة العديد من المشروعات ليست نمطا جديدا في طبيعته وانما هي نمط جديد في درجته، اذ لم يحدث ان كان هناك هذا العدد الكبير من الشركات الاجنبيه يدير هذا العدد الكبير من المشروعات. لقد أصبح اللجوء الى الشركات الاجنبية لحل معضلة العجز الاداري ظاهرة مستفحلة، حتى انه سرعان ما يطرح هذا الحل نفسه عند ظهور اي مشكلة تتعلق بالادارة، وبدأت هذه الشركات تدير عددا من المرافق لم تكن تديرها من قبل. ورغم أن الضرورة قد تقتضي في اوضاع معينه الاعتماد على الشركات الاجنبية في ادارة بعض المشروعات فإن ذلك يجب ان يكون لمدى زمني محدود وان يواكبه تطوير للقدرات المحلية حتى تستطيع ان تتسلم زمام الادارة في المستقبل القريب. اما ترك الحبل على الغارب بالافراط في الاعتماد على الشركات الاجنبية فانه يحبط اي محاولة لتطوير القدرات المحلية و يبقى على العجز الاداري قائما.

والبيروقراطية بما تفرزه من أنظمة تعطي الفرصة لمثل هذا الافراط في الاعتماد على الشركات الاجنبية ان يأخذ مجراه، فأنظمة الخدمة المدنية وغيرها من الانظمة الحكومية تفرض اطارا جامدا يتم التعامل في حدوده وقيودا متعددة لا يمكن تجاوزها لو كان المشروع موكلا الى جهة حكومية، وحتى لو كان المشروع موكلا الى مؤسسة عامة فانه قد تلحقها

تلك الانظمة او بعضها فتؤثر على حريتها في التعامل واتخاذ القرارات. والعقود مع الشركات الاجنبية لا تلحقها تلك الانظمة،وتمارس الشركات أقصى قدر ممكن من الحرية في اتخاذ القرارات وفي اتباع قواعد التوظيف والحوافز المناسبة وتطبيق ما تراه من اساليب ووسائل ونظم ادارية. وتكاليف ادارة المشروع قد تصل الى أضعاف أضعافها ومع هذا فهي تظل مقبولة طالما انه عقد مع شركة اجنبية و يتبين من ذلك ان البيروقراطية قد ترفض زيادة محدودة في الحوافز المالية او ترفض زيادة اعتماد لمشروع معين في وقت تقبل فيه زيادات عالية واعتمادات كبيره طالما كان ذلك يحكمه عقد من شركة اجنبية.

ان عقدة الاعتماد على الشركات الاجنبية هو جزء من التبعية في الدول المتخلفة. والتبعية حلقات متصلة من تبعية سياسية الى تبعية اقتصادية الى تبعية ادارية ، وتحاول الدول المتقدمة ترسيخ هذه التبعية وتحاول الشركات الاجنبية الابقاء عليها فلا تسمح بتطوير القدرات المحلية رغم النصوص الشكلية التى تحتويها بعض العقود والتى تلزمها بتدريب الكوادر المحلية،ولا تخلو دول المنطقة من امثلة متعددة على مثل هذه الظاهرة.

ودور الشركات الاجنبية اكبر من الدور الظاهر الذي تدخل فيه من خلال عقود مباشرة مع البيروقراطية في تنفيذ العديد من المشاريع وصيانتها وادارتها،ذلك ان الشركات الخاصة المحلية قد يمارس أكثرها دور الوسيط ويحظى بعمولات معينة في الوقت الذي يتم فيه التنفيذ معتمدا اعتمادا كليا على الشركات الاجنبية ، وقد تدخل المشروعات العامة في عقود كبيرة مع شركات أجنبية لتنفيذ العديد من المشاريع الكبيرة وقد تكون المشروعات العامة في بعض الاحيان واجهة وطنية لشركات أجنبية. وهكذا فان القطاع الخاص والمشروع العام يمكن أن

يكونا النموذجين المناسبين لادارة التنمية حين يكون الاعتماد على الشركات الاجنبية اعتمادا اضطرارياً،وحين تكون تنمية القدرة الادارية والتكنولوجية في أول قائمة الاولويات التى تقتضيها الامانة الوطنية. أما ان كان كل من القطاع الخاص والمشروع العام واجهة لشركات أجنبية فان معنى ذلك أن ادارة التنمية تمارسها من الناحية الفعلية تلك الشركات الاجنبية وستكون ادارة التنمية خاضعة وموجهة من قبل تلك الشركات.

ان دول المنطقة تجد لزاما عليها في كثير من الاحيان الاعتماد على شركات أجنبية في تخطيط وتنفيذ العديد من مشروعاتها الانشائية والصناعية نظرا لنقص الخبرةالمحلية. والاعتماد على الخبرة الاجنبية في مثل هذه الاحوال يعتبر شرا لا بد منه،غير أن الجهاز الحكومي يحتاج الى توافر مقومات أساسية حتى يتمكن من تحقيق النتائج الايجابية من وراء الاعتماد على الخبرة الاجنبية وتقليل النتائج السلبية. و يظل تحديد الهدف من وراء أي مشروع منوطا بالجهاز الحكومي أو محددا من قبل السلطة السياسية وموكلا الى الجهاز الحكومي،ويحتاج الجهاز الحكومي الى المهارات القادرة على دراسة الجدوى أو تقويم دراسات الجدوى التى قد تكون موكلة الى شركة استشارية،ومن المعروف أن هذه الدول تفتقر الى تلك المهارات ولهذا فان الاعتماد على الشركات الاجنبية في دراسة الجدوى هو الاتجاه الغالب ، ودراسة الجدوى في مثل هذه الاحوال تحتاج الى تقويم من قبل الجهاز الحكومي غير أن هذا التقويم يندر أن يتم لنفس السبب وهو نقص المهارات القادرة على التقويم وقد تكون دراسة الجدوى موجهة لمصالح خاصة تقتسم الشركات الاستشارية نصيبها منها مع الشركات الاخرى المسؤولة عن التنفيذ ، وقد تنتهي هذه الدراسات الى نتائج لا تتفق مع المصلحة

العامة أو التنمية الحقيقية.

ولا تقف المشكلة عند دراسة الجدوى وانما يحتاج الاشراف على التنفيذ الى توفر مهارات لدى الجهاز الحكومي في القيام بتلك المهمة ونظرا لنقص تلك المهارات في كثير من الاحيان يتجه الجهاز الحكومي الى الاعتماد على شركات استشارية للاشراف على التنفيذ. ورغم أن هذا المبرر قد يكون منطقيا في حالات المشروعات الكبرى فإنه ليس واردا في ما عدا ذلك من المشروعات،وحتى في حالة المشروعات الكبرى يحتاج الجهاز الحكومي الى المهارات القادرة على تقويم أعمال الشركات المنفذة وأعمال الشركات الاستشارية المشرفة ، والا وقع ضحية التواطؤ بينهما وهو ما يحدث في العديد من المشروعات.

وحتى بالنسبة للمشروعات التي يوكل أمر تنفيذها الى شركات محليه تظل الحاجة الى الدراسة والمتابعة والاشراف على التنفيذ قائمة ويحتاج الجهاز الحكومي الى المهارات القادرة على القيام بتلك المهمة ، ولعل عدم توفر هذه المهارات يمكن اعتباره سببا رئيسيا من بين أسباب تدني مستوى التنفيذ ، أو التأخير في التنفيذ ، أو ارتفاع تكلفة المشروعات ، أو تنفيذ بعض المشروعات التي لا تمثل درجة متقدمة من الاولويات.

ولهذا فإن الجهاز الحكومي في حاجة الى توفر عنصرين أساسيين:

أولا: المهارات القادرة على دراسة الجدوى ، أو تقويم دراسات الجدوى والقادرة على ادارة التفاوض مع الشركات بطريقة فعالة كفأة والمهارات القادرة على حسن الاختيار ، والمتابعة والاشراف على التنفيذ.

ثانياً: المعلومات الدقيقة التي لا غنى عنها في دراسة الجدوى أو

تقويم دراسات الجدوى وادارة التفاوض والاختيار بين الشركات والمتابعة والاشراف على التنفيذ.

ان ادارة التنمية في دول المنطقة تخوض في اتفاقيات متعددة كبيرة الحجم وهي لا تملك الكفاءات الفنية والقانونية القادرة على خوض اللعبة والخروج منها بأقصى قدر ممكن من النتائج الايجابية ، ولعل الشركات الاستشارية والمنفذة تملك من المهارات الفنية والقانونية ما لا يملكه الكثير من هذه الدول ليس من حيث الكم ولكن من حيث الكيف ، كما أن هذه الشركات درست بامعان كل الظروف المؤثرة وأنواع السلوك الغالب في الجهاز الحكومي والمشروع العام في هذه الدول وكونت رصيداً كبيراً من المعرفة ييسر لها أن تحظى في الغالب بالنتائج التي تتطلع اليها ، وأن تخرج من اللعبة محققة أهدافها.

وانعدام التوازن في القدرات الفنية والادارية بين طرفي اللعبة يمكن أحدهما من الحصول على أقصى قدر من النتائج ويجعل الآخر ضحية تعجز عن تحقيق الحد الأدنى من النتائج. ولا تبرز مثل هذه المواقف في حالات الدخول في مفاوضات مع شركات أجنبية استشارية أو منفذة فحسب ولكنها تبرز أيضا بصورة أوضح في حالات الدخول في مفاوضات مع شركات ينتظر أن تدخل شريكاً في بعض المشاريع الكبرى. ولهذا فإن العقود التي تبرم بملايين الريالات أو الدنانير ليست في حد ذاتها مؤشراً على الانجاز الذي حققته ادارة التنمية في دول المنطقة وان كان توقيعها مشهداً اعلامياً رائعاً يجذب الأنظار.

ورغم عدم تكافؤ القدرات الفنية والادارية بين الجهاز الحكومي أو المشروع العام والشركات الأجنبية فإن الجهاز الحكومي أو المشروع العام يمكنه ــ ان خلصت النية ــ أن يعتمد على بعض البدائل التي تمكنه من سد الفجوة،ومن هذه البدائل الاعتماد على تكوين رصيد من

المعلومات عن الشركات الأجنبية والمسؤولين فيها ، والجهات التي تدعمها وتطوير المهارات والقدرات الفنية وتكوين جهاز استشاري قوي ، والاستفادة من تحليل الأعمال التي سبق تنفيذها بحيث يمكن تلافي الأخطاء التي اعتورتها.

ان النظرة الى العقود بين الجهاز الحكومي أو المشروع العام وبين الشركات على اعتبار أن كلا منهما يتربص بالآخر قد لا تكون في كل الأحيان نظرة واقعية. ومن المتبادر الى الذهن عادة أن الجهاز الحكومي أو المشروع العام حريص على المال العام وانه في سبيل ذلك يضع الاجراءات العديدة التي تضمن حسن استغلال المال العام ، ومن المتبادر الى الذهن ايضا أن الشركات يتوفر لديها الحرص على مصالحها التي قد تكون متناقضة مع الصالح العام. وقد يلجأ الجهاز الحكومي أو المشروع العام الى الاهتمام بالشكليات التفصيلية قانونياً ومالياً وتحسب الشركات لذلك حساباً تتضمنه قيم العقود التي تبرمها. غير أن هذا الموقف العدائي بين الجهاز الحكومي أو المشروع العام وبين الشركات لا يعدو في كثير من الأحيان أن يكون مظهراً شكلياً اذ قد تلتحم مصالح متخذي القرارات في الجهاز الحكومي أو المشروع العام مع المصالح الخاصة للشركات فتقتسم قسطاً من المال العام تحت مظلة العقود ، وهو نوع من الفساد الاداري ، ان الفرد في أي جهاز له مصالحه وقد تلتقي هذه المصالح مع مصالح الجهاز وقد تتناقض مع بعضها،ولهذا فانه ليس من المستبعد أن يؤثر متخذ القرار في الجهاز الحكومي أو المشروع العام مصلحته على المصلحة العامة ، وأن تلتقي مصالحه مع مصالح الشركات.

وأطراف اللعبة الحقيقة في هذه المشروعات قد لا تكون هي الأطراف البارزة. ان الشركات الأجنبية قد لا تعتمد كثيراً على ما

تملكه من مهارات فنية وقانونية بقدر ما تعتمد على مركز من مراكز النفوذ داخل القطاع العام أو خارجه يمكن أن يحقق لها ما تطمح اليه حتى ولو لم يكن عرضها أفضل العروض ، وحتى لو لم تكن من أفضل الشركات المتقدمة ووزر ذلك على التنمية كبير. وليس الأمر قاصراً على الشركات الأجنبية ذلك أن كثيراً من شركات القطاع الخاص يمتلكها أو يمتلك جزءاً منها بعض متخذي القرارات في القطاع العام و بعض ذوي النفوذ خارج القطاع العام ومن ثم فإن العقود تتجه الى هذه الشركات حتى ولو كانت من أقل الشركات قدرة وكفاءة. كما تؤثر القيم الاجتماعية والقبلية في توزيع الغنائم على العشيرة وأولى الصلة بها ومن ثم فإن العقود تتجه الى بعض الشركات حتى ولو لم يكن لمتخذي القرارات أو ذوى النفوذ سهم مباشر فيها.



الفصل الخامس

تنمية وتطوير القوى البشرية :

١ - أهمية تنمية وتطوير القوى البشرية
٢ - اداريو التنمية
٣- التعليم
٤- التدريب
٥- العنصر البشري الموؤود : المرأة
٦- العمالة الوافدة
٧- تخطيط القوى العاملة وترشيد استخدامها

١ ـ أهمية تنمية وتطوير القوى البشرية

يعتبر تطوير القوى البشرية حجر الزاوية في عملية التنمية ومحورها الأساسي في هذه الدول بصفة خاصة ، ولقد وجدت هذه الدول نفسها في وضع لا تحسد عليه رغم الثراء الذي نعمت به اذ يعاني أكثرها من نقص القوى البشرية كما يعاني من نقص القوى العاملة المدربة. وبسبب تطلع هذه الدول الى تحقيق الرفاه الاقتصادي والاجتماعي توسعت في تنفيذ العديد من البرامج والمشاريع بدعم اليسر المالي وتمكنت من استقطاب عدد هائل من العمالة الوافدة لتنفيذ هذه البرامج والمشروعات،ووجدت هذه الدول نفسها بين خيارين: استمرار تعاظم الاعتماد على القوى العاملة الوافدة لتنفيذ المزيد من المشاريع والبرامج أو تقليص هذه المشاريع والبرامج وبالتالي تقليص الاعتماد على العمالة الوافدة،و يبدو أن أكثر هذه الدول قد أخذ بالخيار الأول طوعاً أو كرهاً ، غير أن هذا الخيار قد رسم علامات استفهام كبيرة ليس حول مستقبل التنمية في أكثر هذه الأقطار وإنما حول كيانها السياسي والاجتماعي. ولهذا فان تقليص الاعتماد على العمالة الوافدة سيكون مطلباً تفرضه حتمية الحفاظ على مستقبل المنطقة على أن تعمل هذه الدول على وضع أولويات في مشاريعها وبرامجها بحيث يمكن ان تكون المشاريع او البرامج التي يجري تنفيذها محدودة نسبياً،ويمكن أن يكون المعيار في تحديد الأولويات العائد الانتاجي الذي تكون له آثار ايجابية مضاعفة على زيادة قدرة الاقتصاد وكفاءته. ومع تحديد هذه الأولويات تقتضي التنمية تكوين طبقة ادارية ومهنية تتحكم في الوظائف القيادية والمهن الاستراتيجية كما سنوضح فيما بعد.

ان صغر القاعدة السكانية ونقص القوى البشرية وضآلة القوى

العاملة المدربة في مقابل قدرة كبيرة على الانفاق وبرامج ومشاريع انمائية متعددة قد خلق معضلة في التنمية لا يمكن حلها إلا عن طريق برامج مكثفة لتنمية القوى البشرية تعتمد على مداخل متعددة ومتكاملة. فبجانب التوسع في التعليم النظامي يجب أن يكون هناك توسع في حملات محو الامية،وبجانب التدريب في مؤسسات التدريب يجب ان يكون هناك تدريب على رأس العمل وفي داخل كل مدخل من هذه المداخل يجب أن تكون هناك استراتيجية تتوافق فيها المخرجات مع ما تحتاجه عملية التنمية. ودول المنطقة رغم تجاربها المتفاوتة فإنهـــا تمثل تجارب محدودة ولا تسير وفق خطة أو منهاج مدروس،ولذا كان التوسع سريعاً في المدارس والجامعات ولكنه توسع لم يكن مبنياً على خطة تحدد الحاجة وتضع المؤشرات الضرورية والاطر التي تنتهي الى المخرجات المطلوبة ، وقد بنى التعليم ومناهجه على تجارب دول عربية أخرى سبقت في هذا المضمار غير أنه حتى تلك الدول كان التعليم فيها مبنياً على أطر تحمل الكثير من الرواسب التقليدية أو تلك التي غرسها المستعمر قبل رحيله،وكانت النتيجة زيادة في أنظمة التعليم ومخرجاتها لا تتناسب مع ما تتطلبه عملية التنمية. وما زالت دول المنطقة تشكو من انعدام التخطيط أو ضعفه في هذا القطاع،ولعل هذا يفسر لنا عدم توافق مخرجات أنظمة التعليم مع متطلبات التنمية. أما من حيث النوعية فرغم ضآلة الدراسات في هذا الصدد فإن المؤشرات توحي بضعف النوعية أو على الأقل وجود فجوة كبيرة بين محتوى أنظمة التعليم وواقع العمل ومن هنا تستشعر الأجهزة المعنية الحاجة الى التدريب على اعتبار أنه يؤدي مهمة سد الفجوة.

ولا توجد في أكثر دول المنطقة مؤسسات للتدريب،وقد تتعدد في بعض الأحيان الادارات المسؤولة عن التدريب دون تنسيق بينها،وقد

تكون بعض برامج التدريب محلية وقد تكون في دول أجنبية ، ورغم التوسع في برامج التدريب وفي ايفاد الموظفين للتدريب فان مردوده ما زال ضعيفاً في مقابل متطلبات التنمية،اذ ما تزال الأجهزة الحكومية تشكو من النقص في الكفاءات المدربة،وربما كان هناك بعض الانجاز في هذا القطاع إلا أنه أقل بكثير مما هو مطلوب لمواجهة الاحتياج الذي تزايد بمعدل سريع مع ازدياد التوسع في الأنشطة والمهام التي تقوم بها الحكومة أو يقوم بها القطاع الخاص ايضا. ولعل هذا يوضح ايضا عدم توافق مخرجات المؤسسات التدريبية مع حاجة تلك الأجهزة.

وبجانب الانجاز الملموس نسبياً في قطاع التعليم النظامي وفي قطاع التدريب من خلال المؤسسات التدريبية فان محو الأمية والتدريب على رأس العمل يكاد يكون التوجه نحوهما توجهاً هامشياً،اذ أن برامج محو الأمية تكاد تكون عملاً هامشياً،وحتى الادارات المسؤولة عن مثل هذه البرامج تبدو وكأنها تحتل درجات ثانوية من بين درجات المهام التربوية والتعليمية. وكذلك الوضع بالنسبة للتدريب على رأس العمل الذي يندر أن تمارسه الأجهزة الحكومية وأن تتابعه،ولا يكاد يحتل أية درجة من الأهمية في أذهان القيادات الادارية في الأجهزة الحكومية.

ان التعليم والتدريب مهمتان تقعان على عاتق الحكومة دون ان يكون هناك مساهمة فعالة من القطاع الخاص،ورغم أن بعض المدارس الخاصة تتواجد في أكثر دول المنطقة وتلبي الحاجة المتزايدة والسريعة للتعليم فإنه لا توجد مساهمة من القطاع الخاص في عملية التدريب. ان التوجه نحو التعليم الرسمي ليس بغريب في مجتمع غلبت عليه الأمية وتلعب فيه المدرسة دوراً اجتماعياً واقتصادياً مهماً ، كما أن التدريب في مؤسسات التدريب يحتل درجة أقل من الأهمية،ولهذا فان التهافت نحو التعليم الرسمي يأتي في الدرجة الأولى وتلعب بعض

الحوافز الاضافية دوراً في تحقيق الاقبال على التدريب إلا أنه مازال محدوداً،أما برامج محو الأمية والتدريب على رأس العمل فلا يحتلان الا اهتماماً هامشياً أو أقل من الهامشي.

وبسبب انعدام التخطيط أو ضعفه في أنظمة التعليم وعدم توافق مخرجاته مع حاجة التنمية وبسبب ضعف التدريب وعدم توافق مخرجاته ايضا مع حاجة التنمية تتبين المعضلة وتبرز الحاجة الى حل لهذه المعضلة والحل الميسور هو الاعتماد على العمالة الوافدة مؤهلة ومدربة. ويتضاعف الاعتماد على العمالة الوافدة لدرجة تكاد تحبط فيها الحاجة الى الاهتمام بتنمية القوى البشرية المحلية،وتنساق هذه الدول الى ذلك بحكم الحاجة لا تكترث كثيراً بالتكاليف سواء تكاليف الانشاء والتجهيز أو تكاليف القوى العاملة المستوردة.

ويعاني هيكل القوى العاملة في هذه الدول من انخفاض نسبة المشاركة المحلية كما يعاني من انخفاض نسبة الفنيين والاخصائيين الى اجمالي القوى العاملة بالمقارنة بالدول الصناعية المتقدمة. ورغم محاولة الاعتماد على العمالة الوافدة لتلافي ذلك الخلل فان سوء انتقاء العمالة الوافدة في كثير من الأحيان يسد الحاجة شكلياً ولكن تظل الانتاجية متدنية نسبياً. ولم تتمكن برامج التعليم والتدريب في هذه الدول من التصدي لحل المشكلة بصورة جذرية ولم تستطع هذه الدول أن تستفيد كثيراً من استثمار مواردها نتيجة للهيكل الوظيفي المتخلف والمهدر لتلك الموارد وما تزال تشكو هذه الدول من ندرة العمال المهرة.

ان الطاقة البشرية احتلت المكانة الأولى بين مقومات التنمية في نظر مجموعة من العاملين في الحكومة والقطاع الخاص في دول

المنطقة. (١) وبرزت كأبرز العناصر الحاسمة في عملية التنمية،ولهذا فانه عنصر يجب أن يوجه نحوه الاهتمام الكافي اذا كان هناك ثمة رغبة صادقة في التنمية ، ولا شك أن الادارة جانب من جوانب الطاقة البشرية موكل اليه مهمة التخطيط والتنظيم والاشراف والتنسيق والرقابة واتخاذ القرار،ولهذا فهو يلعب دوراً اشرافياً قيادياً لتحقيق أفضل ناتج ممكن من خلال استثمار الموارد البشرية والمادية. ورغم ضآلة حجم السكان في أكثر هذه الدول فان نسبة متدنية من السكان هي التي تساهم في النشاط الاقتصادي.

واذا كان رأس المال البشري يمثل الثروة الحقيقية التي تعتمد عليها التنمية فان اتجاه الدول عموماً لابد أن ينصرف الى تنمية هذه الثروة ، والقضية في دول المنطقة تحتاج الى اهتمام أكبر نظراً للندرة السكانية وقلة القوى البشرية ولهذا فان الأمر يقتضي زيادة عطاء هذه القلة ورفع قدرتها على الانتاج،ولا يتسنى ذلك إلا عن طريق التعليم والتدريب واعادة التدريب والتوعية وبرامج محو الأمية. وتحتاج هذه الدول لهذه الظروف الى تكوين قيادات ادارية رفيعة المستوى توجه مشاريع التنمية وتشرف على تنفيذها. ان المأزق الذي تواجهه هذه الدول هو أن قطاعاً هاماً من المجتمع يكتسب من المجتمعات المتقدمة حاجات وتوقعات من ناحية الاستهلاك دون ان يكتسب منها الاتجاهات نحو المخاطرة والمهارات في الاداء والقيم فيما يتعلق باجادة الاداء،وهي الصفات اللازمة لتلبية الاحتياجات والتوقعات. وهذا يعني أن دول المنطقة تكتسب الجانب الاستهلاكي من التنمية ولا تملك القاعدة الانتاجية الضرورية لتلبية احتياجات الجانب الاستهلاكي.

---

(١) أسامة عبد الرحمن ــ دراسة تحليلية أولية لنتائج الاستقصاء حول ادارة التنمية في أقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط ــ مرجع سابق.

والحديث عن تنمية القوى البشرية لا ينصرف فقط الى التأهيل والتدريب وانما يجب ان ينصرف ايضا الى الرعاية الصحية والاجتماعية والى تنمية الوعي الثقافي والاجتماعي وتوفير المناخ الملائم للمشاركة في اتخاذ القرارات. ورغم التوسع في الخدمات الصحية فانها ما زالت أقل بكثير من المستوى المطلوب، وتدل المؤشرات على أن مستوى الصحة العامة غير مرض، ومعدلات وفيات الأطفال مرتفعة بالاضافة الى سوء التغذية وانتشار بعض الأمراض الخطيرة ولم تتمكن دول المنطقة أو أكثرها من وضع خطة متكاملة للرعاية الصحية والالتزام الفعلي بتنفيذها. وربما بدا الاهتمام بالرعاية الصحية في درجة متدنية بين الأولويات في هذه الدول، ولا تمثل وزارات الصحة عادة ثقلا كبيراً بين الوزارات الاخرى ولا تحظى في كثير من الأحيان بالموارد المالية التي تحتاجها لتطوير البرامج والمؤسسات الصحية. هذا فضلاً عن أن وزارات الصحة تعاني من أوضار ادارية ومهنية داخلية منشؤها عدم وجود خطة متكاملة للرعاية الصحية وضعف الالتزام بأهداف محددة للرعاية الصحية.. وقلة الكفاءات المؤهلة وبالاضافة الى كل ذلك فان انعدام الوعي الصحي والثقافي لدى القطاع الأكبر من المواطنين يضاعف من آثار تردي مستوى الرعاية الصحية.

اما الرعاية الاجتماعية فانها تدور في إطار ضيق لا يتجاوز كثيراً مفهوم الضمان الاجتماعي الذي لا يتعدى تقديم بعض المساعدات المالية أو توفير بعض المؤسسات التي تقوم بخدمات محدودة. والرعاية الاجتماعية في معناها الواسع يجب أن تضمن الى جانب ذلك توفير القدرة لدى غير القادرين للقيام بدور فعال ومنتج. ولقد أخفق العديد من برامج الرعاية الاجتماعية لأنها ألغت الحافز لدى الأفراد للقيام بدور فعال ومنتج ومحاولة رفع مستوى معيشتهم من خلال جهودهم

الذاتية.

ان الاهتمام بالرعاية الصحية والرعاية الاجتماعية بمفهومهما الانتاجي ركيزة أساسية في أي توجه للتنمية، فهما فضلا عن توفير الرفاه للانسان يساهمان في زيادة انتاجيته ويحملان بصدق شعار التنمية الذي يعتبر الانسان هدف التنمية ووسيلتها في آن واحد.

ورغم أن هذه الدول تتمتع بوفرة مواردها المالية فان هناك فجوة كبيرة في الدخول، ويبدو أنها تزداد اتساعا اذ في الوقت الذي يعيش فيه قطاع من المواطنين على الرعاية الاجتماعية المحدودة وفي الوقت الذي يمثل فيه الفقر مشكلة اجتماعية ويعاني عدد كبير من الناس من الدخول المنخفضة فان هناك عددا آخر استطاع أن يستأثر بنصيب كبير من الموارد المالية وأن يحقق مكاسب سريعة من وراء الطفرة الاقتصادية. ولعل السبب في هذه المشكلة يعود أساسا الى انعدام التأهيل والتدريب لدى عدد كبير من الناس أو عدم ملاءمته مع ما أفرزته الطفرة الاقتصادية من طلب على العمل، ويضاف الى ذلك انعدام الوعي الاقتصادي والاجتماعي الذي يمكن هؤلاء من اكتساب القدرة وتطويرها والاستفادة من مكاسب الطفرة الاقتصادية، علاوة على أن المعايير غير الموضوعية ربما لعبت دورا أكبر في استئثار فئة محدودة بالمكاسب الكبيرة من الطفرة الاقتصادية. ولا شك أن زيادة الفوارق في الدخول بالاضافة الى آثارها السلبية على العدالة الاجتماعية قد تؤدي الى اعاقة التنمية الاقتصادية بسبب ما تحدثه من سوء توظيف عناصر الانتاج.

ومن الواضح أن عددا كبيرا من المواطنين في هذه الدول وغيرها من الدول العربية لا يعي ذاته ولا يدرك حقه على المجتمع أو حق

المجتمع عليه.. بل لا يدرك حقه على نفسه..(٢) ولعل تجربة كل من اليابان وكوريا الجنوبيه في تحقيق التنمية ما كان لها أن تنجح لولا الجهود الكبيرة لمحو الامية وما صاحبها من جهود في التعليم العالي والادارة الجيدة للاقتصاد (٣) وهناك دلائل كثيرة على أن الدول التى تقل نسبة الامية فيها أسرع في النمو من تلك الدول التى تزيد نسبة الامية فيها (٤) لذلك فان دول المنطقة تحتاج الى جهود مكثفة لمحو الامية وتحتاج الى خطة استراتيجية في ا لتعليم والتدريب يكون ناتجها متوافقا مع الاحتياج في المجالات المختلفة،و يتفادى الخلخلة في هيكل العمالة نتيجة وجود فائض في بعض المجالات ، ونقص كبير في مجالات اخرى ، ولا شك أن أي دولة تهتم بالتنمية لا تستطيع أن تهمل اعداد الافراد الذين يكونون ادارة الانتاج والتنمية ، وبديهي أن التعليم والثقافة يسهمان اسهاما مباشرا وغير مباشر في الرخاء الاقتصادي والاجتماعي للدوله حيث إنهما يتيحان للفرد تنمية قدراته وطاقاته لخيره وخير بلاده (٥) ان محو الامية يعتد به في كثير من الاحيان كأحد المؤشرات الرئيسية على التنمية اذ أن الدول المتقدمة والتى تتميز بارتفاع في متوسط دخل الفرد هي في الغالب دول تقل فيها نسبة الامية كثيرا أو تتلاشى،ولعل هناك صلة بين ضآلة نسبة

---

(٢) ظريف بطرس ــ التنمية الادارية في الوطن العربي ــ التقرير العام السنوي الاول للعلوم الادارية ــ المنظمه العربية للعلوم الادارية ــ ديسمبر ١٩٧٨ ــ ص ١٠

(٣) The World Bank. World Development Report 1980.p.39

(٤) **Ibid, P. 37**

(٥) مختار حمزة ــ الجوانب الاجتماعية السلوكية للتنمية الشاملة ــ مجلة الاقتصاد والادارة العدد الثالث ــ جامعة الملك عبد العزيز ــ جدة ــ رجب ١٣٩٦هـ ــ ص.١٥٤

الامية وارتفاع الانتاجية وارتفاع متوسط دخل الفرد.(٦)

ان التعليم بالاضافة الى كونه قناة من القنوات التى تساعد على ايجاد اداريي التنمية فانه يعتبر عاملا ضروريا للتنمية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية. ومن البديهي ان المجتمع المتعلم أكثر قدرة على تحديد أهدافه ودوره في تحديد تلك الاهداف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية،كما أنه أكثر قدرة على فهم طبيعة التغيير من المجتمع الامي ، ولذلك يعتبر محو الامية متطلبا أساسيا للمشاركة المجتمعية في عملية التنمية ، وتسعى شتى الدول الى ايجاد برامج محو الامية وان لم يخرج هذا السعي في بعض الدول النامية عن كونه شعارا ولم تتجاوز برامج محو الامية في بعضها الاخر عن كونها برامج هشة لا تستند الى دعم حقيقي أو لا تتوفر لها الامكانات الضرورية ، وتدل النسب العاليه على الامية في دول المنطقة والتى تتراوح في أكثرها بين ٧٠ ــ ٨٥٪ على أنه لم يحدث استثمار كاف في الموارد البشرية. ولقد أكدت ندوة إدارة التنمية المنعقدة في البحرين في ديسمبر ١٩٨٠م (٧) على أن محو الامية أساس للتنمية ولهذا فانه ما لم تبذل جهود مكثفة في هذا السبيل فان التوجه المجتمعي نحو التنمية لن يتحقق ولن يتحقق الانجاز الاساسي للتنميه في اعتبار الانسان هدفا ووسيلة. وبرامج محو الامية في دول المنطقة ما زالت محدودة جدا ، وفي بعض هذه الدول التى استهدفت تحقيق نتائج محددة في برامج محو الامية كالمملكة العربية السعودية جاءت النتائج قاصرة كثيرا عن المستهدف وخصوصا فيما يتعلق بالقطاع النسائي اذ كانت نسبة المتحقق الى المستهدف ٩٪

---

(٦) J.Birks and C. Sinclair, international migration and Development in Arab Region, international Labor Office, 'Geneva, 1980, p.13.

(٧) ندوة التنمية ــ مرجع سابق

في عام ١٤٠٠هـ وليس من المتوقع في أي مجتمع قطاعه الاكبر من الاميين أن يلعب هذا القطاع دورا في التنمية أو أن يستوعب طبيعة التغيير الاجتماعي والاقتصادي والسياسي والثقافي المرتبط بالتنمية.

ورغم ان التعليم والتدريب ومحو الامية ينتظر منها أن تحل عقدة القوى البشرية فان مجرد الزيادة الكمية في برامج التعليم والتدريب ومحو الامية لن يحل تلك العقدة. ورغم أن تلك البرامج ينتظر منها أن تحدث تغيرا في السلوك والاتجاهات فان ذلك التغيير لن يكون بنفس المستوى الذي تقتضيه ادارة التنمية،ولهذا فإن القضية تحتاج الى تربية وطنية يشعر فيها الفرد بانتمائه الوطني و يستشعر من خلال ذلك مسؤوليته الوطنية ويمارس من خلال المؤسسات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية دوره الوطني بمنأى عن الكبت أوالرعاية الابوية. ان الزيادة الكمية في عدد المتعلمين أو المتدربين أو الدارسين في برامج محو الامية رغم أنه يعتبر مؤشرا على زيادة القدرات المطلوبة لادارة التنمية الا أن هذه الاعداد حين يكون مرورها من خلال قنوات تعتمد على التلقين والحفظ ولا تغرس القدرة على التحليل والادراك،وحين يكون هدف المنتظمين في تلك البرامج تحسين المستوى الوظيفي والوضع المادي فقط،وحين تعجز تلك البرامج عن التأثير الايجابي في السلوك والاتجاهات تصبح الزيادة الكمية مؤشرات غير حقيقي على زيادة القدرات المطلوبة لادارة التنمية.

●●●

٢ ـ اداريو التنمية

ان الحديث عن ادارة التنمية يصبح مفرغا من أي مضمون مالم يتعرض للقوى البشرية القادرة على ادارة دفة التنمية. ولعل نوعية ومستوى هذه القوى البشرية يحدد الى حد كبير مستوى التنمية كما ان الرصيد المستقبلي من هذه القوى البشرية يحدد مستوى التنمية في المستقبل ، ولذلك فان من أهم وظائف ادارة التنمية محاولة تكوين وتطوير اداريي التنمية. واداريو التنمية هم الافراد الذين يشغلون وظائف قيادية في الاجهزة الحكومية ومؤسسات القطاع العام والخاص والذين يباشرون الاشراف على تخطيط وتنفيذ برامج ومشاريع التنمية. ولما كانت ادارة التنمية بطبيعتها مختلفة عن الادارة العامة فان اداريي التنمية يجب ان تكون توجهاتهم وقدراتهم وصفاتهم مختلفة عن توجهات وقدرات وصفات موظفي الادارة العامة. واذا كان موظفو الادارة العامة بحكم طبيعة هذه الادارة يميلون الى الحفاظ على الاوضاع.. ومناهضة التغير والتطوير فانه يجب ان تتوفر في اداريي التنمية صفات وقدرات وتوجهات مغايرة. ان اداريي التنمية يجب ان تتوفر فيهم كل صفات الاداري الناجح من استعداد شخصي للقيادة وتحمل المسؤولية واتخاذ القرار واستيعاب لطبيعة التغيير وقدرة على المشاركة في احداثه وفهم الظروف الاجتماعية والسياسية والاقتصادية وادراك لاهداف التنمية .. وبعد عن الهيمنة والتسلط والاستبداد الوظيفي الذي يمارسه عادة موظفو الادارة العامة.. واستقطاب لجميع الفئات العاملة أو المتعاونة او المستفيدة من نتائج المشاريع والبرامج التي يشاركون في ادارتها بحيث تأتي جهود هذه الفئات جميعها متضافرة الامر الذي يجعل التغيير ممكنا ومستحبا ، ويجعل التنمية قضية ينغمس فيها الانسان

وتنصهر ارادته معها ، و يتوجه سعيه اليها ، بدلا من ان تكون ارادة مكتوبة مفروضة عليه.

ولاشك أن الانشطة والمهام التنموية تحتاج الى افراد للقيام بها ولهذا فان الانسان هو موجه التنمية ومحركها والمستفيد منها. ان استثمار رأس المال والاستفادة من الموارد الطبيعية والانتاج وخلق الاسواق والتجارة تحتاج الى افراد، ولهذا فان التنمية جهد انساني كما ان مستوى تطور المهارة الانسانية يعتبر مؤشرا اقوى من أي مؤشر آخر على مستوى التنمية، وهو في نفس الوقت من اهم مقومات التنمية في اي جانب من جوانبها. ولكنه في حاجة دائما الى مؤسسات وتنظيمات قادرة على توفير المناخ للانتاج وتوجيه الجهود نحو اهداف محددة.

ولعل اهم المشاكل التي تعاني منها ادارة التنمية هي نقص هؤلاء الافراد المؤهلين تأهيلا كافيا لتحمل مسؤوليات ومهام ادارة التنمية على جميع المستويات فلا البرامج التعليمية في الجامعات ولا البرامج التدريبية في المعاهد في هذه الدول عموما على مايبدو قادرة على تزويد الاشخاص بالمهارات والقدرات والنظريات والاتجاهات اللازمة لفهم عمليات تخطيط وتنفيذ التنمية ، و يقتضي الامر اعادة نظر جذرية في محتويات البرامج التعليمية وكذلك في برامج التدريب.

ورغم الانفاق الكبير وازدياد عدد المدارس والمعاهد والجامعات فإن التوزيع بين المجالات لا ينسجم مع الاحتياج الفعلي كما ان المردود النوعي مايزال غير متلائم مطلقا مع ذلك الانفاق ، فما يزال الاقبال كبيرا على الدراسات الادبية في المرحلة الثانوية والجامعية ومايزال التعليم الفني يعاني من ضآلة الاقبال ومايزال هناك عدد كبير يلتحق بالجامعات في تخصصات تأتي في نهاية قائمة الاولويات ، ولعل المشكلة الاساسية تكمن في ان نظام التعليم والتدريب يفتقر الى

الاجهزة المتخصصة في التخطيط والادارة والتنسيق.(٨)

والقوى البشرية وعلى الاخص القوى العاملة هي أداة التنمية الاولى والاكثر أهمية الى جانب انها قطاع يستفيد من التنمية في نهاية المطاف،ولهذا فانه يجب تخصيص اكبر قدر ممكن من الرعاية والجهد والموارد التثميرية في مسعى جاد لتوفير الفرص والبرامج والتجهيزات العلمية والبحثية والتربوية والتدريسية الملائمة ضمن فلسفة تأهيلية فعالة ونظام حوافز ملائم ومتميز بقدر كبير من العدالة الاجتماعية وضمن اطار المشاركة السياسية والاستقرار وذلك حتى تكون القوى العاملة قادرة على التحرك والعطاء بما ينسجم مع اهداف التنمية.(٩)

ان الاجهزة المسؤولة عن تنمية الموارد البشرية تفتقر في اكثر الحالات الى الادارة الجيدة كما ان وجود برامج تعليمية وتدريبية ذات فعالية وذات مردود يتفق مع متطلبات ظروف التنمية واحتياجاتها لا يمكن ان يكون في ظل ادارة تشكو كغيرها من سلبيات عديدة.. تقعد بها عن اداء الدور الموكل اليها.. والمنتظر منها اداؤه على الوجه المطلوب ، ولهذا فان الواقع التربوي في هذه الدول وغيرها من الدول العربية يبدو سيئا فهناك عدم وضوح بالنسبة لاهداف التعليم العام وانعدام التوازن بينه وبين التعليم المهني وعجز التعليم عن الوفاء باحتياجات سوق العمالة وتخلف مناهجه واساليبه وضعف مستوى معلميه وارتفاع نسبة التسرب ونسبة الامية ، ولقد اثبتت الدراسات بأن حوالي نصف ماينفق على التعليم يمثل خسارة مادية فضلا عن

---

(٨) المملكة العربية السعودية ـ وزارة التخطيط ـ خطة التنمية الثالثة ـ مرجع سابق.

(٩) يوسف صايغ ـ مرجع سابق ـ ص ٢٣

ضياع الوقت والجهد البشري(١٠) و يتفق كثيرون على أن الأنظمة التعليمية والتدريبية لم تنجح في توفير الكوادر اللازمة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية بدرجات متفاوتة و يؤكدون ان متطلبات التنمية لم يواكبها تغيير وتطوير في هياكل التعليم و برامجه وان هناك تخلفا في البحث العلمي وقلة في الانفاق عليه رغم وفرة الموارد المالية ، وان من المشاكل الرئيسية التي تضاعف من المشكلة غياب خطة للقوى العاملة.. وغياب اهداف محددة للتعليم .. وما تزال دول المنطقة تعطي أهمية خاصة للتعليم العام وتكاد تغفل التعليم الفني ، و يؤثر ذلك على الاعداد التي تلتحق بهذا النوع من التعليم و يؤثر كذلك على هيكل العمالة ، كما ان هناك اقبالا كبيرا ومتزايدا على الجامعات وليس هذا في حد ذاته بمظهر صحي(١١). وفي الدول النامية عموما تكون النتائج بعيدة عن متطلبات التنمية ذلك ان خريجي الاداب والانسانيات يمثلون نسبة كبيرة ويمثلون ضغطا على الخدمة المدنية،وقد يتكدسون فيها بصرف النظر عن الحاجة(١٢) و يوجد اهمال كبير للتعليم الفني مصدره الاساسي القيم المجتمعية وتكاد انظمة الخدمة المدنية ترسخ هذا الاتجاه نحو الاهمال اذ هي تلغي الحافز المادي وتدعم القيم المجتمعية في طمس الحافز المعنوي.

ولاشك ان المؤسسات التعليمية والتدريبية تعاني هي ذاتها من قصور في الكفاءات ، وتعاني من وطأة السلبيات البيروقراطية التي

---

(١٠) عامر الكبيسي ــ واقع الادارة العامة في الوطن العربي ــ المجلة العربية للادارة ــ اكتوبر ١٩٨٠ ــ ص ١٠

(١١) ندوة التنمية ــ مرجع سابق.

(١٢) U.N.,Survey of Changes and Trends in Public Administration and Finance for Development 1975. New York 1978.P.29

تعاني منها اجهزة الادارة العامة عموما والتي لا تتفق بطبيعتها مع اتجاهات التغيير ، ولعل هذا يفسر الى حد كبير ممارسة المؤسسات التعليمية والتدريبية عادة للاساليب والمناهج التقليدية،وحتى عند الاتجاه لنقل النماذج الغربية يكون المردود شكليا في الغالب و يبقى النقل تقليدا ضعيفا لا يرتكز الى الحاجة الفعلية وتبقى الممارسة الفعلية مشدودة الى الرواسب التقليدية. وقد تهدف بعض المحاولات الى معالجة الضعف في نظم التعليم ومؤسساته عن طريق التدريب كعلاج للموقف غير ان هذا العلاج قد يضاعف من المشكلة اذ تعاني برامج التدريب من كثير من السلبيات ، ولا يوجد تحديد للاولو يات في تلك البرامج عادة .

ولاشك ان التعليم يعتبر احد المداخل الرئيسية للتنمية و بتكامله مع التدريب يمثل المرتكز الاساسي لزيادة فعالية واداء ادارة التنمية ، وهو الذي يتجاوز بالاصلاح الاداري مرحلة الشكل الى مرحلة المضمون ، ومن البديهي ان التغيير في انماط الاجهزة والمؤسسات وتعديل الاجراءات والاساليب والنظم لن يكون ذا قيمة بغياب العنصر البشري القادر على الاداء .. والادارة ، ان الاخذ بالانماط الحديثة وتطوير الاجراءات والاساليب واشكال التنظيم ماهي الا وسائل لتحقيق غايات،ولكن النجاح في بلوغ الغايات يعتمد على الافراد ، ولما كانت التنمية تتطلب التغيير فان التعليم يجب ان يساعد على ادارة دفة التغيير ، وعلى احداث تغيير في الاتجاهات والسلوك يتفق مع مقتضيات التنمية، و يلعب التعليم والتدريب دورا هاما في تغيير الاتجاهات و يؤثران على التنمية الاجتماعية والتنمية الاقتصادية والتنمية الادارية مع ان هذه الوسائل في دول المنطقة و بعض الدول النامية الاخرى مازالت رهينة الوضع التقليدي حيث كان اثرها محدودا في تغيير

الاتجاهات. غير انه يجب الا يغيب عن البال ان ايجاد إداريي التنمية لا يمكن ان يحدث تلقائيا من خلال برامج التعليم والتدريب،ذلك ان الصفات الاساسية التي يجب توافرها لا تتحقق من خلال تلك البرامج. فالمقدرة على القيادة وتحمل المسؤولية واتخاذ القرار والمبادأة والابتكار والابداع صفات شخصية يجب توفرها. ولاشك ان برامج التعليم والتدريب مهما كان مستواها لا يمكن أن توجد اداريي التنمية مالم تكن جذور تلك الصفات متوفرة،ولعل هذا يعتبر واحدا من بين الاسباب وراء فشل البرامج التعليمية والتدريبية في ايجاد الفئة المؤهلة القادرة على ادارة دفة التنمية. ولعل هذا يفسر لنا ايضا انه حتى في بعض الدول التي شهدت زيادة ملحوظة في عدد الخريجين من البرامج التعليمية والتدريبية مازالت الشكوى قائمة من نقص القدرة الادارية ومازالت البرامج والمشاريع التنمويه تئن تحت وطأة العجز. ان ايجاد اداريي التنمية يجب ان يعتمد بادىء ذي بدء على تقص للافراد الذين يتوفر لديهم الاستعداد للقيادة والمبادأة والابتكار واتخاذ القرار وتحمل المسؤولية،ويمكن بعد ذلك اكسابهم المهارات والقدرات العلمية والعملية اللازمة. ولما كانت برامج التعليم والتدريب في هذه الدول تقليدية او عشوائية ولما كان محتواها ضعيفا في الغالب ، ولما كانت هذه البرامج تشكو من ندرة الكفاءة القادرة على التعليم او التدريب وتشكو من ضعف التخطيط وضعف الادارة عموما فانه من المتوقع مهما كان الرصيد الذي يتخرج كبيرا فإنه لن يضيف الى القدرة الادارية المطلوبة للتنمية شيئاً.

فاذا اضيف الى ذلك سوء اختيار القيادات الادارية التي تدير التنمية فان المشكلة تبدو مضاعفة ، وهذه الدول شأنها شأن اكثر الدول النامية قد لا يعتمد الاختيار فيها على الجدارة وخصوصا في

الوظائف القيادية الادارية ولذلك فان ادارة التنمية قد ترزأ بعدد من هؤلاء لا تتوفر فيهم الصفات الاساسية المطلوبة في اداريي التنمية وربما تعوزهم المهارة والقدرة العلمية والعملية. واذا كان الأمر كذلك فان ادارة التنمية ستظل عاجزة عن تحقيق الاهداف المنوطة بها وسيظل الكيان الاداري ضعيفا لا يستطيع أن يباشر دورا في رسم التغيير واحداثه ولا يستطيع اداريو التنمية ان يستوعبوا ظروف التنمية ومعطياتها وأهدافها ولا يملكون القدرة على التأثير فضلا عن التغيير.

ان الاهتمام بالتنمية الاقتصادية وبالتصنيع كأحد مرتكزاتها الاساسية يتطلب الاهتمام بالتعليم المهني والفني في الدرجة الاولى ونقل التكنولوجيا وتوطينها لا يمكن ان يتم الا من خلال كفاءات مهنية وفنية تتوفر لها المعرفة الاساسية والاستعداد لانماء المعرفة وتطويرها. والى جانب هذه الكفاءات المهنية والفنية يجب توفر الكفاءات الادارية القادرة على ادارة المشروعات الاقتصادية الكبيرة سواء في القطاع العام أو الخاص. ومشكلة هذه الدول أنها تواجه نقصا كبيرا فيما يعرف بالمهن الاستراتيجية وهي المهن التي تبدو الحاجة اليها اكثر الحاحا للسير قدما بجهود التنمية. ان القوى العاملة المهنية من العلماء والمهندسين والقائمين بأمر الادارة والتنظيم يجب ان يتزايدوا بمعدل يصل الى ثلاثة امثال معدل تزايد القوى العاملة بأسرها، كما ان الافراد الذين هم في مرتبة ادنى من هؤلاء والذين يحتلون موقعا وسطا في الاعمال المهنية والادارية فان معدل تزايدهم يجب ان يتراوح بين ستة الى تسعة امثال معدل تزايد القوة العاملة بأسرها. (١٣)

---

(١٣) احمد فؤاد شريف ــ اساليب تنمية المستويات العليا من موارد القوة العاملة ــ المعهد القومي للادارة العليا ــ القاهرة ١٩٦٣ ــ ص٧

وتحتاج هذه الدول الى تكوين طليعة ادارية متميزة في القطاعين العام والخاص تدير المشروعات الاقتصادية الضخمة،ومثل هذه الطليعة لا تهيئها المؤسسات والانظمة التعليمية والتدريبية السائدة التي تكاد تقتصر مهامها على تهيئة الافراد لاداء وظائف تقليدية. وهذه الطليعة يجب توفر صفات اساسية فيها واستعداد لاكتساب صفات مكملة،ومن هذه الصفات روح الابداع والابتكار والاستعداد للمخاطرة والاهتمام بالاجادة في الاداء وليس هناك من سبيل واحد واضح لايجاد هذه الطليعة ، غير ان هذه الدول من الممكن ان تتجه الى انشاء معهد عال او كلية يعتمد القبول فيها على دقة في الاختيار وتجاوز عن الاطر التعليمية والتدريبية المألوفة وكفاءات قادرة على غرس المعرفة وتطوير المهارة وبث القيم التنموية. وتكوين هذه الطليعة ليس معضلة مستعصية الحل ولا يتجاوز العدد المطلوب في اكثر هذه الدول بضع مئات لو أحسن اختيارهم وإعدادهم وحينئذ فإن الجزء الرئيسي في معضلة القوى البشرية المطلوبة للتنمية يصبح محلولا .

والاهتمام بتكوين الطليعة الادارية اكثر ضرورة في هذه الدول ، ومن البديهي ان تكون هذه الطليعة الادارية من أبناء البلاد بحيث تملك المشاركة الفعالة في ادارة دفة التنمية وتوجيهها لصالح البلاد. ومن المؤسف أن لا يبرز مثل هذا الاهتمام بصورة جدية وان حظي أبناء البلاد بالوظائف الادارية القيادية،ذلك انه في اكثر الحالات لم يتيسر لهم القسط الكافي من التأهيل او التدريب،ولهذا مخاطره الجمة على تخطيط وتنفيذ مشاريع التنمية.

وهناك ثمة مهن يجب الاهتمام بها بصورة أساسية وهي المهن الاستراتيجية،ونظرا لنقص القوى البشرية المحلية فانه من الواجب توجيهها نحو هذه المهن لاعتبارات متعددة اقتصادية وسياسية ذلك انه

من المتعذر توجيه القوى العاملة المحلية لكافة المهن وبالقدر المطلوب. والمهن الاستراتيجية هي المهن التي تتصل اتصالا مباشرا ومؤثرا في العملية الانتاجية ، ولهذا فانه من الضروري ان يكون للمواطنين النصيب الاكبر في ممارستها غير انه من المؤسف ايضا ان يكون هناك انحسار في توجه المواطنين نحو هذه المهن وأن يكون التوجه الاكبر هو نحو المهن الكتابية والتنفيذية وهي في الاغلب مجموعة المهن السائدة في القطاع الحكومي(١٤) وتجدر الاشارة الى ان تكوين الطليعة مهنيا واداريا لا يحل المشكلة جذريا دون مساندة من الحلقة الوسطى التي تعتبر الى حد كبير القوة الدافعة في المجتمعات الصناعية.، ومن الممكن لهذه الدول أن تتصدى لمعضلة النقص في القوى البشرية بجدية واهتمام مكثفين ووفق تخطيط يستثمر القوى البشرية المحدودة في تكوين الطليعة الادارية وفي اعداد الافراد الذين تسند اليهم المهن الاستراتيجية وكذلك الذين يكونون الحلقة الوسطى المطلوبة لمساندة الطليعة الادارية وقد يكون العدد المطلوب هو ضعف أو ثلاثة امثال العدد الذي يكون الطليعة الادارية وحتى مثل هذا العدد مايزال اعداده ميسورا وممكنا لو كان الاهتمام بمعضلة القوى البشرية المؤهلة اهتماما جاداً.

● ● ●

(١٤) امين عز الدين ــ السياسات التدريبية في الدول العربية التي تعاني قصورا في القوة العاملة ــ مجلة العمل العربية ١٩٧٧ ــ ص ٨٠ ــ ٨١

٣ ـ التعليم

لقد برز التعليم كأداة رئيسية في تحقيق التغيير الاجتماعي والثقافي والاقتصادي في دول المنطقة كغيرها من الدول النامية،ولذلك اتجهت هذه الدول الى التوسع السريع في الانشطة التعليمية بجميع مراحلها وخاصة في المرحلتين الثانوية والعالية تقديرا لظروف الحاجة الى القوى العاملة المؤهلة. ورغم ذلك فقد كان القطاع التعليمي بأنظمته ومخرجاته عاملا رئيسيا من بين العوامل التي يعزى اليها الاخفاق في خطط وبرامج التنمية،بسبب عدم كفاءته وغلبة التعليم العام على حساب التعليم الفني،وعدم الاستجابة الصحيحة للاحتياجات من القوى العاملة وما نتج عن ذلك من عدم توازن بين المهارات التي أصدرتها تلك الانظمة التعليمية بحيث ادت الى اصدار مايزيد عن الحاجة في مجالات معينة واصدار نسبة ضئيلة مما تتطلبه الحاجة في مجالات أخرى. ولعل هذه الاصدار الذي يتجه أكثره إلى العمل الحكومي يضاعف من مشكلة عدم التوازن هذه وينقلها من كونها مشكلة تعليمية الى كونها مشكلة ادارية واقتصادية من الدرجة الاولى ويسهم في الاضافة الى السلبيات التي تعتور الجهاز الحكومي أصلا بمزيد من البطالة المقنعة وتدني الانتاجية والاداء بحيث يكون عاملا مساعدا في ضعف قدرات ادارة التنمية لا عاملا مساعدا في تطوير قدرات ادارة التنمية.

ان اصلاح النظام التعليمي يتطلب تعديلا في الاهداف وتغييرا في المحتوى ورفعا لكفاءة التدريس واساليبه وتناسبا بين المجالات العلمية وبين مجالات العمل في اطار خطة شاملة للقوى العاملة ، ويرى البعض ان المعالجة الجذرية للازمة التربوية التي تمر بها الاقطار العربية

عموما ليست بالامر اليسير،لانها مرتبطة من حيث المبدأ بنظام الحكم وفلسفة الدولة والنظام الاجتماعي بصفة عامة،ولهذا فان تطوير التعليم، وادخال تغييرات جوهرية فيه يحتاج الى وضوح في الرؤية والمواصفات المطلوبة في المجتمع الذي تتطلع اليه هذه الاقطار،كما ان تغيير النظام الاجتماعي يعتبر شرطا مسبقا لاحداث تغيير جذري في التعليم وأهدافه وفلسفته ونظامه. (١٥) ولا شك ان علاقة التعليم بالنظام الاجتماعي والسياسي والاداري كبيرة،غير ان التعليم بجانب تأثيره بهذه الانشطة التي تطبعه بطابعها يفترض فيه أن يلعب أيضا دور المؤثر في هذه الانظمة في اطار من علاقات التأثير والتأثر. ورغم ان التعليم يفترض فيه ان يلعب دور الاداة الفعلية في احداث التغييرات الاجتماعية والحضارية والاقتصادية فان محصلة التجربة التعليمية مع ما شهدته من توسع كبير لم تحدث ذلك التغيير المطلوب.، ولهذا انصب اللوم باكمله على التعليم ونظامه ومحتواه،ولا يمكن للتعليم فعلا ان يحدث ذلك التأثير مالم تدخل تعديلات جذرية عليه اصلا ومثل هذه التعديلات الجذرية لا يمكن ان تتم الا مع توفر حد ادنى من القبول والدعم السياسي والاجتماعي.

ولا شك أن هناك العديد من المشاكل التي تكتنف أنظمة التعليم والعملية التعليمية وتؤثر على مخرجاتهما. وبعض المشاكل مصدره الاطار البيئي بكل جوانبه الاجتماعية والاقتصادية والسياسية وبعضها الاخر تفرزه الانظمة التعليمية ذاتها. واذا كانت الانظمة التعليمية في أغلبها مستوردة،واذا كان نقل هذه الانظمة دون تكييف يخلق فجوة كبيرة

---

(١٥) دارم البصام ــ العلاقة بين التعليم والتنمية في البلدان العربية في الثمانينات ــ الحلقة الثقافية الثالثة حول آفاق التنمية العربية في الثمانينات ــ المعهد العربي للتخطيط ــ الكويت ١٩٨١ ــ ص ١١٥

بين المخرجات وبين واقع العمل فان الاعتماد على المعلم الوافد اعتمادا متعاظما سيضاعف من تلك الفجوة. واذا كان غياب المعلم المواطن عن الساحة التعليمية مقبولا لأمد معين بحكم حداثة التعليم فان استمرار غيابه رغم المعاهد والكليات التي تعني بتهيئة المدرس يعتبر عرضا للمرض الذي تعاني منه المؤسسات التعليمية،ذلك أن التوجه نحو هذه المعاهد والكليات لايحظي بقيمة اجتماعية كبيرة. هذا بالاضافة الى أن الوضع السيء للمدرس والفرص المحدودة أمامه والنظرة الاجتماعية اليه والمرتبطة بعهد ماقبل التنمية مقارنة بالوضع الوظيفي الحكومي والفرص المتاحة أمامه والنظرة الاجتماعية اليه تكشف عن أسباب المرض. وتلجأ هذه الدول تلافيا لهذه المشكلة الى الاعتماد على المعلمين الوافدين. ورغم أن هؤلاء ساهموا في المد التعليمي وساعدوا في تكوين العنصر البشري المتعلم في هذه الدول فان استمرار غياب المعلم المواطن يقلل من قيمة العملية التعليمية،ويرسخ الحلقة المفرغة في عزوف المواطن عن القيام بتلك المهمة. ومهما كان جهد المعلمين الوافدين ملموسا فان شعورهم بالدور المؤقت الذي يؤدونه يقلل من تفاعلهم داخل المؤسسات التعليمية و يقلل من احساسهم بمشاكل المجتمع وتطلعاته.

وهناك مظاهر متعددة مرتبطة بالتعليم في دول المنطقة وغيرها من الدول العربية عموماء ومن هذه المظاهر: (١٦)

ــ التوسع الكمى دون الاهتمام بالكيف.
ــ زيادة كلفة التعليم وانخفاض انتاجيته.
ــ فقدان التوازن في محتوى التعليم وأنواعه.

---

(١٦) عبد الغنى النورى ــ تخطيط التعليم وعلاقته بالقوى العاملة في قطر ــ ورقة غير منشورة.

ـ قصور التخطيط التربوى وضعف الاداره التربوية.
ـ غلبة الطابع النظري على التعليم.

ولهذا فان معالجة الازمة لا تتمثل في التوسع في الاجهزة التعليمية بقدر ما تتمثل في اعادة تصميمها وتحديد اهدافها وتوجهاتها،ولا يعني ذلك اعادة تصميم وتحديد الاهداف والتوجهات للاجهزة التعليمية فحسب،وانما للعملية التعليمية بكل ماتعنيه من شمول لكل فئات المجتمع،ويندرج ضمن ذلك برامج محو الامية التي يجب ان تعطي اولوية رئيسية ضمن العملية التعليمية،لان أهم ثمار التنمية القضاء على الجهل والفقر والمرض. كما أن من أهم مقومات التنمية ايجاد فرص الوعي الفكرى التي تساعد بدورها على خلق الفرص الاجتماعية والاقتصادية المنتجة. ومالم تكن هناك جهود مكثفة لمحو الامية تتجاوز الاطر التقليدية العادية بحيث تكون هدفا قوميا يحتل مكانه بين الاهداف القومية الرئيسية فان العملية التعليمية ستكون قاصرة عن تحقيق التغييرات الاجتماعية والاقتصادية المطلوبة،وفي نفس الوقت فان ثمار التنمية لن تسعد بها الا قلة قليلة من المجتمع. وليس المقصود من برامج محو الامية مجرد تعليم القراءة والكتابة ولكن ايصال المضمون الحضاري وخلق القدرة على الادراك والتحليل.

وتواجه الدول النامية عادة مشكلة الاختيار بين خيارات عدة في التعليم في ضوء مواردها المالية المحدودة. فقد يكون التركيز على التعليم الابتدائي دون الثانوي أو العكس،وقد تكون الافضلية للتعليم الثانوي دون الجامعي او العكس، غير أن دول المنطقة بمواردها المالية الكبيرة لا تواجه القيد المالي اذ بامكانها أن تنفق على انشاء المزيد من المدارس الابتدائية والثانوية والجامعات في آن واحد،ولكن المسألة ليست قاصرة على المورد المالي ذلك أن الرصيد البشري في هذه الدول محدود ولو توجه

معظمه الى التعليم الجامعي مثلا فإن ذلك سيخلق خللا في التوازن المطلوب تبعا للاحتياج، هذا فضلا عن أن التوزيع داخل قطاع التعليم الجامعي يجب أن تحكمه استراتيجية محددة في ضوء خطة شاملة للقوى العاملة ، ورغم ان دول المنطقة يتبنى اكثرها سياسة تعميم التعليم الابتدائي والتوسع في انشاء المدارس الثانوية فان التعليم الابتدائي مازال بعيدا عن مستوى التعميم في هذه الدول، وربما نجح العديد من دول المنطقة في توفير النسبة الكبيرة من المدرسين محليا على هذا المستوى غير انه على مستوى المدارس الثانوية ماتزال تلك النسبة ضئيلة، اذ ان التدريس على هذا المستوى يتطلب في الغالب درجة جامعية، والدرجة الجامعية لها مغريات عديدة في الاجهزة الحكومية وغير الحكومية ولهذا ينصرف المواطنون من حاملي الدرجات الجامعية الى حيث تتوفر المغريات والحوافز الفضلى.

ويعاني التعليم الفني والمهني من مشاكل متعددة أبرزها ضعف الاقبال عليه رغم الحوافز المالية التي تقدمها بعض هذه الدول للملتحقين بالمدارس المهنية والفنية ، ويتجه أكثر هذه الدول الى توفير كثير من التجهيزات والامكانات التي يحتاجها هذا النوع من التعليم. وتبرز الفجوة بين سعة الطاقة الاستيعابية وقلة المستوعبين فعلا ، ان نسبة الملتحقين بالمدارس المهنية والفنية الثانوية في هذه الدول كانت حتى عهد قريب تتراوح بين ٥ر١٪ الى ٦ر٣٪ من طلبة المدارس الثانوية بينما ترتفع هذه النسبة في الدول المتقدمة بحيث تصل في بعض الاحيان الى ٣٣٪. (١٧)

---

(١٧) عبد الهادي العوضي ــ حول قضايا نقل وتطوير التقنية وعلاقتها بالقيم والتغير الاجتماعي في العالم العربي ــ أعمال حلقة نقاش حول قضايا التنمية والتخطيط ــ المعهد العربي للتخطيط ــ الكويت ١٩٧٩م ــ ص ١٧.

ورغم ان دول المنطقة وغيرها من الدول النامية تتغنى بالتصنيع وتعتبره المفتاح الحقيقي للتنمية فان الانظمة والمؤسسات التعليمية وتوجه المجتمع نحو التعليم العام واهماله للتعليم الفني لا ينسجم مطلقا مع الحاجة الى المساعدين الفنيين ومشرفي الانتاج والحلقات العليا والوسطى الحاكمة والمؤثرة في العملية الانتاجية. ولعل هذه الدول لم تحسن استخدام الحوافز المادية والمعنوية في تحقيق التوجيه نحو التعليم الفني في ظل القيم المجتمعية السائدة،وقد يكون استخدام الحوافز المادية والمعنوية غير كاف لتحقيق ذلك التوجيه مالم تتبن هذه الدول سياسة التعليم الموجه لضمان حد ادنى من تنوع التعليم والاعداد المهني بالنسب وبالقدر الذي تحتاجه عمليات التنمية ، ورغم ان مثل هذه السياسة قد لا تكون مقبولة في ظل سياسة الباب المفتوح للتعليم فان الاخذ بها قد يكون ضرورة لا مفر منها،والا فان مشكلة سوء التوزيع ستظل قائمة ويظل الاعتماد على العمالة الوافدة في كثير من المهن الاستراتيجية مستمرا ، ويكون تراكم القوى العاملة المحلية في الوظائف الحكومية تراكما مضاعفا،ويكون ذلك في مجمله نزيفا في الاقتصاد واهدارا للطاقات البشرية المحدودة. وقد لا يكون تكوين الكوادر المؤهلة لشغل المهن الاستراتيجية قاصرا على المؤسسات التعليمية وانما يمكن ان يتم ذلك من خلال المؤسسات التدريبية وكذلك داخل المنشآت الانتاجية.

غير ان تكوين القيادات الادارية والمهنية المؤهلة يتطلب تعليما عاليا،ويمكن ان تلعب الجامعات وغيرها من مؤسسات التعليم العالي دورا رئيسيا في تكوين هذه القيادات تكمله البرامج التدريبية لمستويات الادارة العليا ، ورغم مايؤخذ من زيادة الاهتمام بالتعليم العالي والجامعي فان المشكلة ليست مشكلة الزيادة في الدرجة الأولى

وإنما هي مشكلة الخلل في الهيكل التعليمي وامتداده للهيكل الوظيفي بالاضافة الى نوعية التعليم.

ولاشك ان مشكلة الرصيد البشري المحدود تقتضي حسن استثماره وذلك بتوجيهه الوجهات المطلوبة للتنمية ومن أبرز تلك الوجهات التعليم المهني والفني. ان مجموع القوى العاملة في المملكة السعودية من واقع احصاءات ١٣٩٨/١٣٩٩هـ قد وصل الى ٢٠٠ر٤٩٠ر٢ عامل يمثل مجموع السعوديين منهم ٥٠٠ر٤١٥ر١ ، كما ان عدد العاملين في قطاع التصنيع والمهن المتخصصة يزيد على تسعين الف عامل اجنبي في حين ان عدد المتخرجين السعوديين لا يزيد عن ٥٠٠ متخرج،وهي نسبة ضئيلة اذا قورنت بالاحتياج. وتبرز المشكلة الكبرى في سد الاحتياج في المهن التخصصية والحرفية ولا تلعب الجامعات الدور الاكبر في سد هذا الاحتياج الا بالنسبة لبعض التخصصات المهنية والفنية العالية،و يبقى الدور الاكبر لمعاهد ومراكز التدريب الفني. هذا فضلا عن ان الجامعات ذاتها تعاني من خلل في الاعداد التي تتخرج منها بما لا يتناسب مع الاحتياج. و يتمثل الخلل في ضآلة تلك الاعداد التي تتخرج في التخصصات المهنية والفنية العالية وزيادة الاعداد التي تتخرج في التخصصات الاخرى،وقد تمثل هذا الخلل في المملكة العربية السعودية حيث كان الخريجون في اللغة العربية والشريعة الاسلامية يمثلون نصف عدد الخريجين من جامعات المملكة تقريبا (١٨)،وفي دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط الاخرى لا تختلف الصورة كثيرا و يصل عدد الخريجين من الدراسات النظرية في اكثرها الى ٧٠٪. ولعل هذا يوضح اهمية ترشيد السياسة التعليمية وربطها بمتطلبات التنمية

---

(١٨) انظر بحوث ندوة تخطيط القوى العاملة ــ معهد الادارة العامة ــ الرياض ــ مايو ١٩٨٠

ويقتضي ذلك تشجيع الطلاب على الالتحاق بالتخصصات التي تحتاجها برامج التنمية وفق اولويات محددة وتقديم الحوافز المالية والمعنوية،وعدم التوسع في التخصصات التي تقل الحاجة اليها والتقليل من الحوافز الممنوحة لخريجيها وفتح تخصصات جديدة متى ماكانت الحاجة اليها كبيرة. ان هناك ازديادا مستمرا في عدد الجامعيين الذين يلتحقون بالخدمة المدنية غير ان هذه الاضافة الجامعية الى القوة الوظيفية الحكومية تضاف في الغالب الاعم الى الكم العددي اكثر منها الى الكيف الوظيفي،حيث ان غالبية الخريجين هم من الكليات النظرية بينما يفتقر الجهاز الحكومي الى الكفاءات المهنية المتخصصة(١٩)

وربما كان التعليم الثانوي هو القاعدة الضرورية التي تبني عليها تنمية القوى البشرية،ومنها يمكن ان يستكمل بالتدريب توفير القدرات الفنية أو الادارية المطلوبة دون ضرورة الولوج في قنوات التعليم الجامعي. غير ان التعليم على المستوى الثانوي وهو يعاني من ازمة المدرس المواطن ومن توجه الدارسين فيه الى القطاعات الادبية ومن ضعف في مناهجه الدراسية أو عدم تواءم مع التغييرات السريعة المحيطة يصعب ان يكون القاعدة الضرورية لتنمية القوي البشرية ، هذا فضلا عن ان قوة الجذب نحو التعليم الجامعي وقوة الجذب ايضا نحو العمل الحكومي لاي ناتج من هذا القطاع ييسر المسار التلقائي الضعيف للتعليم على المستوى الثانوي. وسواء كان توجه الخريجين الى الجامعات أو الى العمل الحكومي فإن الآثار السلبية تنسحب على الجامعات والأجهزة الحكومية وتلتحم مع آثار سلبية اخرى مفرزة من الجامعات ومن الاجهزة الحكومية بحيث يكون المردود في اكثر الاحيان ضعيفا،اذ يتراكم هؤلاء في الاجهزة الحكومية في الاعمال الكتابية او يتوجهون

(١٩) انظر نفس المرجع السابق.

داخل الجامعات الى القطاعات الادبية ايضا.

ودول المنطقة وهي تواجه الرصيد البشري المحدود تحتاج الى استراتيجية وتواجه خيارا ربما كان اصعب من الخيار الذي تواجهة الدول النامية ذات الموارد المالية المحدودة والرصيد البشري الكبير. ان دول المنطقة تحتاج الى التركيز على التعليم الجامعي في قطاعات معينة وكذلك التعليم العالي المهني،وذلك لتكوين رصيد من القيادات الادارية والفنية.، ولاشك ان التعليم الثانوي يعتبر القاعدة الاساسية التي تغذي التعليم الجامعي والتعليم العالي المهني،واذا كان من الصعب على هذه الدول برصيدها البشري المحدود ان تغطي احتياجاتها على كافة المستويات من الكفاءات المحلية فانه من الاسلم ان تكون المراكز القيادية مشغولة بكفاءات محلية مؤهلة. وربما امكن الاعتماد على العمالة الوافدة في المراكز الاخرى او ربما امكن الاستعانة بالوسائل الآلية والتكنولوجية الحديثة في استيعاب العديد من الأعمال الكتابية والروتينية.

ان التوجه الحقيقي نحو التنمية يقتضي ان يكون هناك ربط بين انظمة التعليم ولوائح الخدمة المدنية وخطط القوى العاملة واهداف التنمية. واذا كانت ضآلة القوى البشرية في اكثر دول المنطقة من المعطيات المفروضة واذا كان من المستحيل تغطية كافة المهن المطلوبة من تلك القوى البشرية فان الامر يقتضي توجيه تلك القوى البشرية نحو مايعرف بالمهن الاستراتيجية أو المهن الحاكمة في العمليات الانتاجية والادارية. وهذه المهن الاستراتيجية والحاكمة تشمل المراكز الادارية والمهنية العليا كما تشمل المراكز الوسطى ، ان المؤسسات والانظمة التعليمية ولوائح الخدمة المدنية وخطة القوى العاملة يجب ان تساعد على التوجه نحو التخصصات المطلوبة و يقتضي ذلك الاهتمام

بالتخصصات المهنية والادارية في الجامعات والتخصصات المهنية والفنية في التعليم الثانوي. ولاشك ان انظمة التعليم ولوائح الخدمة المدنية والبنيان الاداري أنماط مصبوغة بصبغة المجتمع، ولهذا فإن الاجهزة الحكومية تحدث العديد من الوظائف الجديدة التي تتراكم سنويا ومعظمها يدخل في فئة الوظائف الكتابية والروتينية، وتصدر الجامعات والمدارس الثانوية سنويا اعدادا من الخريجين يشغلون من تلك الوظائف ماأمكن ويبارك المجتمع هذا النمو في الوظائف الذي ييسر مصادر الرزق لنسبة غير يسيرة من القوى البشرية.

والنمو العشوائي للاجهزة الحكومية والتراكم الوظيفي داخل هذه الاجهزة والرصيد الذي تضيفه المدارس والجامعات الى قائمة البيروقراطيين حلقات مترابطة يدعم بعضها بعضا، بينما تظل المنشآت الاقتصادية في القطاعين العام والخاص تعاني من غياب الكفاءات الوطنية في المهن الاستراتيجية والحاكمة. ورغم ان التأكيد على توجه ابناء البلاد نحو هذه المهن من منطلق اقتصادي وسياسي يعتبر قضية لا تقبل الجدل فان البيروقراطية تضفي حتى على التراكم الوظيفي الكتابي والروتيني مسحة من الاهمية بحجة أن الاعمال الحكومية أيا كانت تعتبر في غاية الاهمية.

وتحتل المهن الاستراتيجية في المنشآت الاقتصادية درجة اقل من الاهمية من قبل المجتمع وقطاعاته ومؤسساته بحكم ان توجه المجتمع ليس توجها انتاجيا وليس توجها تنمويا. ولعل الوضع في دول المنطقة بدأ يتغير نسبيا إلا أنه تغير بطيء لا ينسجم مع التغييرات السريعة المطلوبة في كافة جوانب التنمية ، فالحاجة الى الكفاءات المهنية كبيرة، ومع هذا فإن النسبة المتجهة الى التخصصات النظرية كبيرة وخصوصا على مستوى التعليم الثانوي. وتبرز المشكلة حتى على مستوى

التعليم العالي، والخطورة في هؤلاء انهم يحتلون عادة المراكز الادارية العليا و يقومون بدور اداريي التنمية في الوقت الذي لم يكونوا مهيئين فيه للقيام بمثل هذا الدور.

ان المهن الاستراتيجية الحاكمة على المستوى الاعلى وهي المرتكز الرئيسي لقيادة عمليات التنمية سواء في الاجهزة والمؤسسات الحكومية أو المؤسسات الخاصة يعتمد تأهيلها واعدادها على مؤسسات التعليم العالي ، ولهذا يجدر التعرض ببعض التفصيل لدور هذه المؤسسات.

دور مؤسسات التعليم العالي :

تلعب الجامعات عادة دورا اكبر من مجرد تقديم المادة العلمية او تزويد الدارسين بمهارات معينة. ورغم ان من رسالة الجامعات امداد الاجهزة والمؤسسات برصيد سنوى من الخريجين يلبي احتياج تلك الاجهزة والمؤسسات فإن رسالة الجامعات تظل اشمل من ذلك اذ يجب ان تكون الجامعات مصدرا للفكر والوعي والتطوير والتغيير ويجب ان يكون دورها قياديا في تحديد مسارات التنمية،ويجب ان تكون الجامعة قاعدة متينة للبحث العلمي الذي يتصدى للمشكلات والمعضلات و يتناول قضايا التنمية و يزيد من المهارة والقدرة على الابداع الفكري والثقافي والعلمي،وليس ذلك من قبيل الترف الفكري ولكنه ضروري لتحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية.

ان الجامعات في دول المنطقة لم تتبين بعد دورها الحقيقي في قضية التنمية،ولم تتمكن بعد من تحقيق الحد الادنى من رسالتها وهو امداد الاجهزة والمؤسسات بما تحتاج اليه من كفاءات متخصصة و يبدو ان هذا القصور ينطبق على جامعات المنطقة عموما. ورغم ان الجامعات لم تتمكن من امداد الاجهزة والمؤسسات بالاعداد المناسبة فإن المشكلة

تأخذ بعدا أعمق وأخطر حين يكون الحديث عن النوعية والمستوى ، ان الجامعات ليست مصنعا للشهادات والدرجات العلمية تعلق كالاوسمة على صدور الخريجين ولكنها مصنع للقدرات والمهارات والوعي والفكر. ويبدو ان معظم جامعات المنطقة ليست كذلك. ومشكلة الدرجات العلمية انها اصبحت في هذه المجتمعات وغيرها من المجتمعات النامية هدفا يطمح الى تحقيقه الكثيرون ، وليس هذه بظاهرة صحية. وحتى في المجتمعات التي تشهد تضخما في الشهادات والدرجات العلمية يظل اثر ذلك على الاجهزة والمؤسسات في تلك المجتمعات اثرا ضئيلا ، وقد يغلب عليه الجانب السلبي حين يكون ذلك تضخما في الوظائف تشكو من وطأته تلك الاجهزة والمؤسسات. والجامعات في دول المنطقة مؤسسات حديثة ضمن الاجهزة والمؤسسات الحديثة التي اقامتها هذه الدول مؤخرا. وهذه الجامعات لم تتكون لها الهوية الذاتية اذ تكاد تكون انظمتها والنسبة الكبرى من اعضاء هيئة التدريس وربما الطلاب وافدة اليها من خارج الحدود. وتعجز الجامعات في الغالب ان تحقق الحد الادنى من رسالتها باعداد المتخصصين في المجالات المختلفة وبالمستوى المطلوب لمواجهة احتياجات التنمية ولشغل الوظائف القيادية والاستراتيجية في الاجهزة الحكومية والمشروعات العامة والخاصة. وقد اشار الدكتور حسن الابراهيم الى ان الدول العربية باتت في امس الحاجة الى نوعية جديدة من الجامعات تكون لها المرونة والاستقلال وتتمتع باللامركزية لتستطيع المساهمة مساهمة حقيقية فعالة ذات ابعاد طويلة المدى في حل تلك المشاكل. (٢٠) وقد تناولت ندوة التنمية

---

(٢٠) حسن الابراهيم ــ الجامعات في العالم العربي كمؤسسات عامة علمية تعليمية عالية غير تجارية، ورقة مقدمة الى اللقاء السنوي الاول لندوة التنمية حول كفاءة الاداء في المشروعات العامة في اقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط ــ ابوظبي ــ ديسمبر ١٩٧٩

المنعقدة في البحرين ديسمبر ١٩٨٠ (٢١) دور الجامعات .ورغم أنه تطرقت بعض الآراء الى قصور الجامعات في دول المنطقة في أداء رسالتها والتخبط الذي تعيشه هذه الجامعات وعدم وضوح الرؤية والاهداف والافتقار الى الادارة فإن الآراء تطرقت ايضا الى الهيمنة التي تفرضها الحكومة على الجامعات وعدم اعطائها الاستقلال الكافي وتكبيلها بالقيود الرقابية. ولعله من غير المستغرب ان تعتور الجامعات في دول المنطقة نفس الامراض والاعراض التي تعتور الاجهزة والمؤسسات الحكومية. ولعله من المؤسف ان يكون العلاج الذي تتبناه هذه الدول عادة هو مد السلطان الرقابي وتطويق هذه المؤسسات بالقيود التي تحد من استقلالها ومرونتها وحريتها ، ان الجامعات في دول المنطقة لا تكاد تخرج عن كونها نمطا منقولا في تنظيمه و برامجه،ولذلك فهي تعيش في عزلة عن المجتمع ومشاكله وطموحاته ، ولعل من المؤشرات الدالة على صدق هذا الاستنتاج هو ان خريجي الجامعات لا يكادون يستفيدون الا بالنزر اليسير مما استوعبوه في الجامعات و يشعرون منذ اليوم الاول الذي يضعون فيه اقدامهم في الاجهزة والمؤسسات الحكومية وغير الحكومية بالفجوة الكبيرة بين الجامعات و بين تلك الاجهزة والمؤسسات.

والجامعات في دول المنطقة تعاني من ذات الازمة التي تعاني منها المؤسسات العامة،ولا غرو في ذلك فهى فئة من فئات المؤسسات العامة وتكاد تكون الامراض والاعراض في هذه الفئات جميعها واحدة و يكاد يكون الحل الذي تلجأ اليه الحكومة لعلاج ذلك هو الهيمنة الرقابية. ولما كانت الحكمة الاساسية من وراء انشاء المؤسسات العامة وفي اضفاء ذلك النمط على الجامعات هو اعطاؤها القدرة على الحركة

---

(٢١) ندوة التنمية ــ مرجع سابق.

وتجاوز العقبات الروتينية والقيود الاجرائية العقيمة التي تئن تحت وطأتها الاجهزة الحكومية العادية فان مد السلطان الرقابى على المؤسسات العامة ومن بينها الجامعات يقضى على الحكمة الاساسية من وجود ذلك النمط الادارى اصلا ، وتكاد المؤسسات العامة والجامعات تنتهى الى وضع لا تختلف فيه كثيرا عن الاجهزة الحكومية العادية.

ان الجامعات شأنها شأن بقية المؤسسات العامة في دول المنطقة ليس لديها وضوح في الرؤية وليس لها اهداف محددة في الوقت الذى تعوزها فيه القدرة الادارية. ورغم ما تحفل به مراسيم وقرارات انشائها من مرونة فهى لا تعدو أن تكون مرونة شكلية اذ يظل للنفوذ والسلطان الخارجى تأثير كبير على اتخاذ القرارات داخل الجامعات وحجب الحرية الاكاديمية وهى المرتكز الاساسي للبحث العلمي والمناخ المطلوب للانتاج والعطاء والابداع. وهذا التأثير مع ضعف القدرة الادارية وعدم وضوح الاهداف لابد ان ينتج عنه قصور في تحقيق الاهداف المعلنة وتخبط في مسيرتها،غير ان علاج ذلك ليس في الغاء المرونة والاستقلال ومد السلطان الرقابى لان ذلك لن يحل المعضلة وانما يضاعف من عجز الجامعات وقصورها في اداء رسالتها.

ان الجامعة في البلدان العربية عموما لم يتيسر لها ان تصبح مؤسسة أصيلة ذات بنية ذاتيه تلبى حاجات المجتمع،وقد يعزى ذلك الى عوامل داخلية وأخرى خارجية. ان العوامل الداخلية تتعلق بنوعية القيادات الادارية المهيمنة على تسيير الجامعات ونوعية القوى البشرية المسؤولة عن التعليم داخل الجامعة من ناحية اخرى. وأما العوامل الخارجية فترتبط بنوعية الحياة التي يعيشها المجتمع الذى تقوم فيه الجامعة اذ لا يمكن الفصل بين الجامعة وطبيعة حياة المجتمع الذي تقوم فيه في جوانبها السياسية والاقتصادية والاجتماعية. وتكمن الجذور الحقيقية للازمة في

غياب الفلسفة المحددة الخاصة بالتعليم الجامعى و ينبع ذلك من عدم وجود فلسفة خاصة بالتعليم العام اصلا.

وحل المعضلة في الجامعات وغيرها من مؤسسات التعليم العالي يعتمد على المرتكزات التالية:

أولا: وضع اطار واضح للاهداف المنتظر من الجامعات تحقيقها بحيث تكون تلك الاهداف طموحا ممكن التحقيق ، وليس طموحا يدخل في قائمة الشارات الجوفاء والاماني الخلب. كما ان تلك الاهداف يجب ان تنبع من ادراك لواقع المجتمع وتطلعاته وان تكون متناسقة مع اهداف المؤسسات والاجهزة الاخرى ومتكاملة معها في اطار شامل للاهداف الوطنية.

ثانيا: حسن اختيار القيادات الادارية وفق معايير موضوعية بعيدا عن المؤثرات غير الموضوعية من اجتماعية أو سياسية. وقد يكون من الاسباب الرئيسية وراء فشل بعض الجامعات والمؤسسات العامة سوء اختيار القيادات الادارية. وتكمن جذور المشكلة اصلا في ان الجهة صاحبة القرار في اختيار القيادات الادارية لا تحس بعظم مسؤولية اتخاذ ذلك القرار وقد يتسلم مثل هذه المؤسسات غير القادرين على ادارتها أو غير المدركين لاهمية دورها ، وحين يبدو الفشل ذريعا في تحقيق الاهداف المعلنة تتجه كل أصابع الاتهام نحو القيادات الادارية في الوقت الذي تتنصل فيه القيادات الادارية من مسؤوليتها موجهة بدورها أصابع الاتهام الى الواقع أو الظروف أو نوعية العاملين وهو ضرب من ضروب التهرب من المسؤولية الذي تفشى في الجامعات والمؤسسات العامة والأجهزة الحكومية عموما.

ثالثا: توفير الحرية الاكاديمية والمناخ الملائم للبحث والابداع، ولعل افتقار الجامعات الى ذلك سبب رئيسي في انحسار البحث العلمي وتقوقع الفكر. ان الاغداق على شراء الاجهزة الحديثة او انشاء المباني الضخمة ليس الا صورة مكررة لما يحدث خارج اسوار الجامعات. كما ان عدم الشعور بالامان الذى يطمس قدرة الباحث داخل الجامعة هو نفس الشعور الذي يطمس قدرة المواطن على التفكير والعطاء ، ان الحرية الاكاديمية والمناخ الملائم للبحث والابداع لا يصدران بقانون أو نظام ولكنهما محصلة قيم اجتماعية وسياسية وثقافية راسخة الجذور ، ولا يمكن في ظل التقوقع وعدم الشعور بالامان ان يكون هناك بحث علمى خقيقى وان رصدت الملايين باسم البحث ، وشيدت المباني الضخمة باسم البحث.، وتم شراء احداث الاجهزة باسم البحث. ولعل الاضطهاد الذى منى به العقل العربى خلال مراحل متعددة من تاريخه هو الذى أقفل حتى باب الاجتهاد ، ولعل هذا هو السبب في ان الجامعة تعج بالاساتذه ولكنها تفتقر الى العلماء لان العلماء — في نظر خبراء التربية — هم نتاج وثمرة الجو الفكرى الحر، ومثل هذا الجو غير متوفر في واقع الحياة العربية الراهنة فاذا ما نبغ عالم بين ظهرانينا فان ذلك يكون في العادة بالرغم من الظروف المحيطة به وليس بفعلها. ولهذا فليس من المستغرب أن نرى الجامعة في البلدان العربية غير قادرة على أن تلعب دورها كعنصر من عناصر ضمير الامة الحي. (٢٢)

---

(٢٢) جليل العريض — حول الجامعات في البلاد العربية — ورقة غير منشورة — بدون تاريخ

رابعا: تغيير فلسفة التعليم ومحتواه وتحقيق الربط بينهما وبين المجتمع بكل مشاكله وتطلعاته. ان النظرة الى التعليم على انه غاية في حد ذاته والنظرة الى الدرجة العلمية على انها نهاية الشوط في حلبة سباق ينتظر فيها كل مكمل للشوط وساما يعلق على صدره نظرات ليست مستغربة في مجتمعات تطغى فيها الامية. ولكن هذه النظرات لا تخدم واقع هذه المجتمعات والمسؤوليات التي يجب ان يتحملها افرادها، والحاجة الماسة الى العطاء والانتاج والسعى الدؤوب لتحقيق الاهداف المرسومة، وترسخ الجامعات مثل هذه النظرات وتتوسع توسعا غير مدروس في كل اتجاه رأسيا كان ام أفقيا وتضطلع ببرامج تعوزها القدرة على الاضطلاع بها، ولعل هذا الاتجاه من قبل الجامعات هو اتجاه يرضى نظراتها الشكلية التي لا تختلف عن نظرة الدارس الى الدرجة العلمية بصرف النظر عن العطاء المنتظر منه. فهى أيضا يهمها أن تتفاخر بعدد برامجها وعدد درجاتها وعدد الدارسين فيها وعدد المتخرجين منها قبل ان تتفاخر بنوعية تلك البرامج ونوعية المتخرجين منها. وليست الجامعات بالطبع هى الجهة الوحيدة الذي ترسخ هذا الاتجاه الذي يدحض كل ماتنتظره عملية التنمية من سعى وعطاء، والذى يجهض الامانى المعلقة على هذا الرصيد المتدفق من المتخرجين. فان انظمة الخدمة المدنية والاجهزة القائمة على تشريعها وتنفيذها تمارس دورا رئيسيا في ترسيخ مثل هذه النظرات فهى تسعر الدرجات العلمية بصرف النظر عن الجهد والمسؤولية والعطاء،وتعطى لكل درجة علمية سعرا محددا وكل هذا يشجع على السباق من اجل الدرجات العلمية بصرف النظر عن الحاجة اليها، والسعى من أجل

الحصول على الدرجة العلمية بأى ثمن و يتمثل هذا في الضغط الذى تواجهه جامعات المنطقة عموما كما يتمثل في العدد الذى يتجه الى الالتحاق بجامعات أجنبية.

ولا شك أنه مع غياب خطة للقوى العاملة وتحديد لاحتياجات المجتمع فإنه من الممكن أن يكون توجه الدارسين نحو حقول لا توجد حاجة إليها و ينتهي المطاف بهؤلاء أو بأكثرهم الى الأجهزة والمؤسسات الحكومية ليشغلوا وظائف فيها ، وتتضاعف المشكلة حين يوضعون في وظائف لا تتناسب مع تخصصاتهم أو حين لا توجد لهم الوظائف المتناسبة مع تخصصاتهم فتستحدث لهم انطلاقا من المهمة الاجتماعية للحكومة في توفير الفرص الوظيفية للمواطنين. وتكون النتائج في الحالين متقاربة وهي خلل في الهيكل الوظيفي واخلال بكل مبادىء الكفاءة والكفاية وتضخم غير متناسق وغير منتج وقصور في الأداء والعطاء وضعف في الانتاجية.

ويحتاج الأمر الى وجود خطة واضحة للقوى العاملة تستهدي بها الجامعات في اقرار برامجها وتحديد عدد الدارسين فيها وتبقى مسؤولية الجامعات أساسية في تحديث برامجها في إيجاد المحتوى العلمي والعملي الذي يعد الدارس لأداء دور ملموس في معترك حياته الوظيفية يخدم في المحصلة النهائية أهداف التنمية. ان برامج الجامعات في دول المنطقة لا تعدو كونها نقلا مباشرا أو غير مباشر من جامعات أخرى وقد لا يكون الأصل المنقول منه قدوة يقتدى بها أو قد يأتي النقل مشوها أو شكليا وتكون المشكلة في النهاية مضاعفة حين يتمثل فيها فراغ المحتوى والنزعة الشكلية وسوء النقل.

ودور الجامعات في تكوين الطليعة الادارية دور رئيسي رغم أن

الجامعات لم تضطلع بعد بما يقتضيه هذا الدور. ولقد أوصت ندوة عن أهمية الادارة للتنمية عقدت في معهد الادارة العامة بالمملكة العربية السعودية في مارس ١٩٧٨م بالتالي (٢٣).

١ ـ أن تقوم وزارة التعليم العالي ووزارة التخطيط والديوان العام للخدمة المدنية بدراسة شاملة لواقع تدريس الادارة في الجامعات في المملكة ومدى تلبيتها لاحتياجات التنمية المختلفة واعتماد نتائج هذه الدراسة في إعادة النظر في المناهج والبرامج المطبقة في تلك الجامعات.

٢ ـ إيجاد كليات للعلوم الادارية في الجامعات المختلفة مع ضرورة زيادة عدد التخصصات الجامعية في الادارة.

٣ ـ حث الجامعات السعودية على المزج بين النظرية والتطبيق في مجال الادارة وذلك بادخال التطبيق العملي كجزء لا يتجزأ من برنامج الدراسة سواء كان ذلك داخل الجامعة او في الاجهزة الحكوميه أو المؤسسات الخاصة.

٤ ـ ايجاد علاقة قوية بين كليات الادارة في المملكة وبين هذه الكليات واجهزة الحكومة المختلفة.

٥ ـ تأكيد الدور الذي تقوم به كثير من المؤسسات التعليمية والتدريبية والتنظيمية في مجال الادارة العامة لوضع البرامج المدروسة واجراء البحوث الميدانية وتوسيع مجال الاستشارات بحيث تحد من اللجوء للشركات الاستشارية الاجنبيه وحث الجهات الحكومية للاستعانة بمراكز البحوث الجامعية ما أمكن.

---

(٢٣) معهد الادارة العامة ـ ندوة أهمية الادارة للتنمية ـ الرياض ـ مارس ١٩٧٨م.

ان دور الجامعات في دول المنطقة وفي الدول النامية عموما في التنمية الادارية يكاد يكون مفقودا،وتكاد تكون برامج الادارة فيها محدودة ولهذا فان ناتجها محدود. هذا من ناحية ومن ناحية اخرى فان الجامعات تتقوقع على نفسها ولا تمارس الدور النشط والفعال الذي تمارسه الجامعات في الدول المتقدمة من الخروج ببعض البرامج الى خارج اسوارها ومد خدماتها الى المجتمع مباشرة. والجامعات في دول المنطقة وفي غيرها من الدول النامية بحكم طبيعتها التقليدية وبحكم النزعة البيروقراطية لا تستجيب للتغيرات في محيطها بالدرجة المطلوبة. ان الجامعات في الدول النامية عموما تتصرف ببطء في الاستفادة من الفرص المتاحة وفي أداء التزاماتها في حقل التنمية الادارية. (٢٤)

والجامعات في دول المنطقة وفي الدول النامية عموما عليها التزامات كبيرة تتجاوز الدور التقليدي الى التصدي المباشر لمعضلة التنمية،وذلك بتكوين رصيد كفء من اداريي التنمية واجراء البحوث والدراسات التي تتصدى للمشاكل الادارية وتتقصى الحلول لها. ومن المؤسف أن الجامعات ما تزال الى حد كبير رهينة الدور التقليدي وتكاد تعيش في عزلة عن المجتمع ومؤسساته الاخرى،وربما كان مرد تلك العزلة النظرة التقليدية الى العملية التعليمية والفجوة الكبيرة بين الجامعات كمؤسسات وبين الاجهزة الحكومية الاخرى المستفيدة من خريجي الجامعات وانعدام قنوات الاتصال بين الجامعات وتلك الاجهزة بحيث لا تستشعر الجامعات بدقة مدى احتياج تلك الاجهزة لكل نوع من التخصصات كما أن تلك الاجهزة لا تنقل بدورها الى الجامعات صورة واضحة لاحتياجها.

ان طبيعة التغيير الاقتصادي والاجتماعي الذي تفرضه ظروف

---

(٢٤) Grant, . op.cit, p. 254

التنمية يقتضي من الجامعات ان تلعب دورا رائدا في احداث التغيير وفي مد الدارسين بالعلم والوعي والادراك والمهارة والقدرة حتى يستطيعوا المشاركة في احداث التغيير وحمل امانته،وليست هذه بالمهمة اليسيرة. ولن تستطيع الجامعات في دول المنطقة ان تكون كذلك مالم تكن اهدافها محددة وادارتها قادرة على احداث التغيير داخل اسوار الجامعات قبل أن يمتد أثرها الى التغيير خارج اسوارها،وما لم يتوفر المناخ العلمي الذي يساعد على العطاء المنتج والابداع،وما لم يتوفر للاساتذة في الجامعات الحد الادنى من الاستقرار والامان،وما لم يكن هؤلاء انفسهم وسيلة من وسائل احداث التغيير ونقل محصلته الى اذهان الدارسين.

لقد كان الاحساس بدور الجامعة في التنمية بكافة ابعادها في الوطن العربي موجودا منذ سنوات غير ان الاحساس لم يتبلور الى واقع. ان الجامعة تلعب دورا رئيسيا ليس فقط في ايجاد إداريي التنمية ولكن في ايجاد قيادات ادارة التنمية وفي ريادة المجتمع وتخطيط مستقبله وتطوير قدرته على البقاء. ان التربية العربية عموما اخفقت في تنمية احساس النشء بالخطر المحدق بأمتهم والتوفيق بين التراث القديم والمدنية الحديثة وتكوين الهوية القومية الشاملة وتخطيط سبلها وانشاء قادة الامة في ميادين الفكر والعمل،ورغم ان الجامعات قد ازدادت عددا وتضخمت اعدادا فان هذا الاخفاق ما يزال قائما (٢٥) وما تزال الحاجة ماسة الى القدرات الادارية والمهنية في الدرجة الاولى.

ورغم التأكيد على اهمية التعليم باعتباره مدخلا رئيسيا من مداخل تطوير القوى البشرية فان نوعية التعليم هي التى تعكس القدرة

---

(٢٥) جليل العريض ــ مرجع سابق



والاداء. ولعل الاهتمام بالحصول على الدرجة العلمية والتوسع الكمي الذي يلبي هذا المطلب الاجتماعي قد ادى الى وجود رصيد من حاملي الدرجات وليس من المتعلمين، ولقد برزت في ندوة ادارة التنمية المنعقدة في البحرين في ديسمبر ١٩٨٠م (٢٦) بعض الاراء التى تسمى هذا الوضع بأمية المتعلمين وان ما يمكن ان يسهموا به من اداء محدود جدا. ولهذا اتجهت بعض الاراء الى التأكيد على ان التعليم بهذه الصورة لا يخدم التنمية، لان التنمية مقدرة على الاداء وانه قد يتم التعليم للقطاع الاكبر من المواطنين ولكن دون أن يقابل ذلك اداء فعال. ولعل القضية لا ترتبط بنوعية التعليم فحسب ولكنها ترتبط باهداف التعليم كما ترتبط ايضا بالتوقعات والظروف البيئية الادارية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية.

ولقد تسابقت دول المنطقة الى انشاء الجامعات وهو جزء من النزعة التى تطغى في الدول النامية عموما للاخذ ببعض المظاهر التى ترتبط بالعزة القومية أو التقدم. ورغم ان الجامعات عموما تلعب دورا رئيسيا في اعداد اداريي التنمية وفي توجيه البحث العلمي في مسار يخدم اهداف التنمية والتطور التكنولوجي فان التسابق في انشاء الجامعات بهذه الصورة قد تكون له بعض النتائج السلبية، ومن ابرزها ترسيخ عقدة الشهادة الجامعية وافساح المجال امام اكبر عدد ممكن للالتحاق بالجامعات وفي التخصصات المختلفة دون وجود خطة او مؤشرات ضابطة. وقد يكون من نتائج ذلك رصيد كبير من الجامعيين الذين لا تستفيد منهم ادارة التنمية او من اكثرهم و يضيفون وزرا الى وزر الاجهزة الحكومية و ينتهون الى خلق مزيد من البطالة المقنعة، و يكون هذا التوجه غير المدروس نحو الدرجة الجامعية على حساب التعليم

---

(٢٦) ندوة التنمية ــ مرجع سابق.

المهني والفني الذي ما زال الحلقة المفقودة بين حلقات التعليم في هذه الدول رغم ضرورته لادارة التنمية. ومن مشاكل هذا التسابق التنافس بين الجامعات على الكفاءات الاكاديمية وتجاذبها في ظل ندرة يكون فيها لمثل هذا التنافس آثار ضارة على بعضها كما ان هذا التسابق في انشاء الجامعات ينتج عنه رصيد من الجامعات اكبر واكثر بكثير مما تحتاجه هذه الدول.

ان البرامج التعليمية رغم ازديادها ما تزال قاصرة من الناحية الكمية والنوعية عن مد الاجهزة والمؤسسات الحكومية وغير الحكومية بالقوى البشرية القادرة،ولهذا فان الحاجة الى تدريب اضافي تعتبر ضرورية. وفي استقصاء تم توزيعه على عدد من المسؤولين في الحكومة والقطاع الخاص في دول المنطقة كان التأكيد على أنه لم يجر تغيير في برامج التعليم يوائمها مع متطلبات التنمية (٢٧) كما أنه لا يوجد ربط بين برامج التدريب ومتطلبات التنمية. وفي ندوة ادارة التنمية المنعقدة في البحرين في ديسمبر ١٩٨٠م (٢٨) اتجه الرأي الى أن الانظمة التعليمية لم تنجح في توفير الكوادر اللازمة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وأن عملية التنمية لم يواكبها تغيير وتطوير في هياكل التعليم. كما أن هناك قصورا في مؤسسات التعليم وضعفا في أنظمة التعليم المنقولة من دول أخرى وأنه لا توجد أهداف محددة للتعليم وهذا هو السبب في انعدام الربط بين مخرجات التعليم وبين متطلبات التنمية.

● ● ●

---

(٢٧) أسامة عبد الرحمن ــ دراسة تحليليه أوليه لنتائج الاستقصاء حول ادارة التنمية في أقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط ــ مرجع سابق.

(٢٨) ندوة التنمية ــ مرجع سابق.

٤ ـ التدريب

يتكرر التأكيد على أهمية التدريب باعتبار أنه مدخل رئيسي لتنمية القوى العاملة،وقد تتوفر مؤسسات التدريب دون أن تكون فعالة،وقد تتوفر برامج التدريب دون أن تكون فعالة أيضاً،ذلك أن التدريب الفعال يجب أن تتوفر له مقومات معينة. ومن بين أبرز تلك المقومات وجود المؤسسات التدريبية القادرة ووجود المدربين القادرين على نقل المعرفة والخبرة وتوفر المناخ الذي ييسر تلك العملية ووجود المتدربين الذين يتوفر لديهم الاقتناع بأهمية التدريب وجدواه. واضافة الى ذلك يجب أن يتوفر لدى القيادات الادارية في الاجهزة الحكومية وغيرها الاهتمام والاقتناع بجدوى التدريب وضرورته.

والتدريب لكي يكون فعالا يجب أن يتكامل مع سياسة موضوعية في التصنيف ووجود هيكل تنظيمي سليم ووجود اساليب علمية لتقويم الاداء ووجود سياسات موضوعية في الاختيار والتعيين والترقية وتحديد الاجور والحوافز وتوفير المناخ للتنمية الذاتية. ومعنى ذلك أن التدريب جزء من نظام متكامل لتطوير مستوى الخدمة المدنية وأن الخلل في الاجزاء الاخرى يعطل فعالية هذا الجزء. والتدريب جزء من برنامج متكامل مستمر للاصلاح الاداري فان لم يكن كذلك فلن يكون فعالا. ولعل ضعف برامج الاصلاح الاداري أو انعدامها وانعدام المعايير الموضوعية في الاختيار والتعيين والترقية وتحديد الاجور والحوافز وعدم وجود نظام موضوعي للتصنيف ينسحب اثره على التدريب مهما كان مقدار الجهد المبذول في هذا السبيل أو الحوافز المغرية فيه هذا فضلا عن أن التدريب بهذه الصورة سيفتقر أصلا الى المقومات الموضوعية.

وتزداد أهمية التدريب في هذه الدول بحكم أن نظام التعليم لا

يزود الدارسين عادة بالمعرفة القابلة للتطبيق في محيط العمل. ونظراً للفجوة القائمة بين نظام التعليم وأنواعه و بين مجالات العمل المطلوبة فان التدريب يكتسب أهمية خاصة ويحتاج الخريجون مهما كانت درجاتهم العلمية الى قدر من التدريب كما يحتاجون الى اعادةالتدريب من وقت لآخر. واذا كانت دول المنطقة كغيرها من الدول النامية قد قصرت التدريب على تلك البرامج الرسمية المعدة داخلياً أو التي يبتعث اليها الدارسون في الخارج فانها أغفلت تماماً ما يعرف بالتدريب في محيط العمل.

التدريب الاداري:

حاولت بعض دول المنطقة انشاء معاهد للادارة العامة،والهدف من هذه المعاهد هو تدريب أكبر عدد ممكن من الموظفين الحكوميين وزيادة قدراتهم الادارية للتغلب على العجز الاداري الذي تشكو منه الاجهزة الحكومية عادة. ورغم التفاوت في الانجاز الذي الذي تحققة هذه المعاهد فانها تشكو في الغالب من عدم وضوح الاهداف شأنها شأن الجامعات ،كما أن اختيار الدارسين يأتي عشوائياً من قبل الاجهزة الحكومية ، وقد يكون التحاقهم بالبرامج غير مبني على حاجة آنية أو مستقبلية في الاجهزة التي يعملون فيها وقد لا يستفيد أكثرهم من حصيلته التدريبية بعد انتهاء فترة التدريب اضافة الى مشكلة الادارة ذاتها في مثل هذه المعاهد ، وقلة الكفاءات القادرة على التدريب. و يعتبر معهد الادارة العامة في المملكة العربية السعودية من الامثلة الاكثر نجاحاً وأكثر خبرة. وقد تخرج من برامجه المتعددة خلال خمس السنوات من ٩٥ــ ١٣٩٩هـ ما مجموعة ٧١٩٨ متدرب(٢٩) ورغم ذلك

(٢٩) معهد الادارة العامة ــ بحوث ندوة تخطيط القوى العاملة المنعقدة من ١٨ ــ ٢١ جمادي الثانية ١٤٠٠هــ الرياض ــ ص ٢٣٢

فان هذا المعهد لقي وما زال يواجه العديد من الصعوبات من أجل تحقيق مبدأ الجدوى من برامجه ومحتوى الصيغة الادارية القائمة وأن يجنب المشتركين في هذه البرامج سيئات التناقض والتشتت وافتقار الصلة بين الحقيقة العلمية والواقع المشهود،وما تزال الشكوى قائمة حول عدم جدوى بعض البرامج(٣٠). ولا شك في أن هناك عوامل متعددة تعتور برامج التدريب وتقلل من فعاليتها ومن بين تلك العوامل:

أولا : عدم وجود خطة للقوى العاملة يمكن أن تحدد في اطارها الاحتياجات التدريبية،وغياب مثل هذه الخطة وعدم معرفة الاحتياجات التدريبية قد يكون من نتائجه تنفيذ برامج لا حاجة لها أصلا أو أن حجمها أكبر أو أقل من تلبية الاحتياج القائم.

ثانياً : عدم توفر الكفاءات القادرة على التدريب. والتدريب يحتاج الى فئة معينة تجمع المحتوى العلمي والمحتوى التطبيقي. وقد تقتضي الندرة الاعتماد على عناصر لا تملك غير المحتوى العلمي في الوقت الذي ينتظر منها أن تقدم مادة تدريبية لافراد لهم ممارسة ادارية أو مقدمون على الممارسة الادارية. وقد تقتضي الندرة أيضاً الاعتماد على خبرات وافدة لا تملك القدرة على الربط بين المحتوى العلمي والمحتوى التطبيقي في ظروف محلية ليس لديها المام بها.

ثالثاً : عدم الاقتناع الفعلي من قبل القيادات الادارية بالتدريب ورغم أن هذه القيادات الادارية تبادر الى الاعتراف بأهمية التدريب وتتظاهر في الغالب بالاقتناع بجداوه فان ذلك

---

(٣٠) انظر: معهد الادارة العامة ـــ ندوة أهمية الادارة للتنمية ـــ مرجع سابق

الاقتناع يظل شكلياً،ومن المؤشرات على ذلك أن اختيار الافراد للالتحاق بالبرامج التدريبية يتم عشوائياً وقد لا تكون هناك صلة مطلقاً بين الحاجة الفعلية في الاجهزة و بين البرامج التي تقدمها معاهد الادارة في بعض الاحيان. واضافة الى ذلك فان الافراد الذين التحقوا ببرامج التدريب لا يكادون يجدون أقل فرصة لتنفيذ جزء مما أكتسبوه من خلال البرامج التدريبية،وقد يؤدي ذلك في كثير من الاحيان الى شعور بالاحباط والفشل يمكن أن يؤثر على الاداء والانتاجية بدلا من أن يكون التدريب عاملا مساعداً على تحسين الاداء ورفع الانتاجية.

رابعاً : سوء اختيار الملتحقين بالبرامج التدريبية. و ينشأ سوء الاختيار بسبب عدم وجود خطة محددة للاحتياج أو عدم الاقتناع الفعلي من قبل القيادات الادارية أو عدم ممارسة المعاهد لدورها المطلوب في تحديد نوعية الملتحقين بالبرامج التدريبية و يكون من نتائج ذلك خليط غير متناسق من المتدربين لا تضمه حصيلة متقاربة ولا يجمعه هدف محدد.

خامساً : الانفصام بين البرامج التدريبية و بين الواقع العلمي،ومما يساعد على ذلك الفجوة القائمة بين معاهد الادارة و بين الاجهزة الحكومية المستفيدة والمشكلة التي تواجهها المعاهد والمتمثلة في ندرة المدربين القادرين على مزج المحتوى العلمي والمحتوى التطبيقي في مادة مفيدة يستطيع المتدرب نقلها الى واقعه العملي.

سادساً : حداثة مفهوم التدريب الاداري إذ لم يكن مثل هذا المفهوم شائعاً أصلا في هذه الدول وغيرها من الدول النامية. وتتجه هذه الدول لخلق طلب على برامج التدريب وحث الموظفين

على الالتحاق بها أملا في رفع مستوى الاداء والانتاجية ويتمثل ذلك في وضع بعض الحوافز،ومن أبرزها احتساب التدريب لاغراض الترقية. إلا أن بعض دول المنطقة اتجه الى تقديم حوافز مالية مغرية تشجيعاً للموظفين على الالتحاق بالبرامج التدريبية،وقد يكون من نتائج ذلك انعدام المغزى من التدريب بحيث يكون تهافت الموظف الملتحق بتلك البرامج هو تهافت من أجل الحوافز أو المكاسب الاخرى التي يغنمها بحصوله على شهادة انتظام في تلك البرامج بصرف النظر عن المكاسب التدريبية التي يمكن اكتسابها من خلال تلك البرامج.

وقد تعرضت ندوة التنمية المنعقدة في البحرين في ديسمبر ١٩٨٠م(٣١) الى المشاكل التي تواجه معاهد التدريب في دول المنطقة ودورها في تدريب إداريي التنمية ومن تلك المشاكل عدم الربط بين سياسات التدريب واحتياجات التنمية والانفصام القائم بين معاهد التدريب والمشروعات أو البرامج الانمائية وانعزال المعاهد في هذه الدول عن التغييرات المحيطة بها واستعمالها لانماط وأساليب تقليدية غير متطورة وقصور التدريب عن تقديم المهارات المطلوبة بالمستوى المطلوب كما أن معظم البرامج تتسم بعدم وضوح الهدف وتهافت المتدرب للحصول على شهادة الانتظام وانعدام التقويم والمتابعة.

ورغم كل المشاكل التي تواجه معاهد الادارة فانها تكاد تكون الخيار الوحيد والافضل في هذه الدول،ذلك أن الايفاد الى الخارج بغرض التدريب لا يخلو من مشاكل قد تكون أكثر حدة وعمقاً. ومن

---

(٣١) ندوة التنمية ـــ مرجع سابق

أبرز تلك المشاكل أن المادة التدريبية ستكون بعيدة تماماً عن واقع الادارة الذي سيعيشه المتدرب و يبدو التدريب في مثل هذه الحالة اهدارا لا فائدة من ورائه. واضافة كل ذلك فان العديد من مؤسسات التدريب في الخارج قد غلبت عليها النزعة التجارية سعياً وراء الكسب المادي وأصبح التدريب في الخارج في كثير من الاحيان رحلة ممتعة للمتدرب قبل أن يكون اغتراباً من أجل التدريب.

ولعل جامعات المنطقة مدعوة الى المساهمة في التدريب كجزء مكمل لرسالتها حتى وان توفرت معاهد للادارة اذ ستظل الحاجة الى التدريب أكثر من طاقتها مجتمعة. ان تدريب اداريي التنمية لا يقل أهمية عن الاعداد الاكاديمي لاداريي التنمية بل قد يكون أكثر أهمية ذلك أن المهندس المسؤول عن مشروع صناعي قد يكون لديه المام واسع بجانب من مهنته ولكنه يحتاج الى بعض الالمام بالتخطيط والتنظيم ودراسات السوق والقوى العاملة وغيرها ، والمدير المسؤول في برنامج للرعاية الصحية أو مؤسسة تعليمية قد يكون خبيراً في ميدان تخصصه ولكنه في أمس الحاجة الى بعض الرصيد من المعلومات والقدرات الادارية،ومن هنا تأتي الاهمية القصوى لتدريب اداريي التنمية لأن النجاح في اكساب المهارات والقدرات الادارية المطلوبة لاداريي التنمية سيكون بدون شك من أهم عوامل نجاح ادارة التنمية.

ولا شك أن التدريب يعتبر واحدا من مداخل التنمية الادارية ولا يمكن أن تتحقق هذه التنمية ما لم يكن هناك اطار موحد متناسق لكل مداخل التنمية الادارية الاخرى من تنظيم واعادة تنظيم وتحديث للانظمة واللوائح وتبسيط وتطوير للاجراءات والاساليب المتبعة. ان التدريب حتى وان تجاوز الكثير من السلبيات التى تعتوره في المحتوى أو في نوعية التدريب فسيظل قاصرا عن تحقيق التنمية الادارية المطلوبة

في مناخ تنعدم فيه كفاءة التنظيم وتتعقد الاجراءات والاساليب وتجمد اللوائح والانظمة هذا فضلا عن تخلف القيادات الادارية عن ادراك أهمية التنمية الادارية أو عدم اقتناعها بهذه التنمية. ولا شك أن دول المنطقة والعديد من الدول النامية ينفق الكثير في سبيل التدريب داخليا أو خارجيا ولكن مردود التدريب على الكفاءة الاداريه مردود ضعيف، من مؤشراته استمرار الشكوى من ضعف الكفاءة الادارية. وهذه الدول نادرا ما تلجأ الى تقويم جدوى البرامج التدريبية ولذلك فان ظاهرة تبادل التهم ــ ولو بصورة غير مباشرة ــ بين معاهد التدريب من ناحية والاجهزة والمؤسسات الحكومية المستفيدة من ناحية أخرى تكاد تكون واضحة.

فالمعاهد تشكو من عدم اقتنـاع القيادات الادارية بالتدريب واحجامها عن ايفاد موظفيها للتدريب أو ايفاد موظفين لا يرجى من وراء تدريبهم فائدة أو لا يوجد ارتباط بين أعمالهم وبين محصلة البرامج التدريبية التى يوفدون للالتحاق بها أو تكليف الموظفين المتدربين بأعمال جديدة لا صلة لها بما تلقوه من تدريب أو ايصاد السبل أمام أي فكرة أو اقتراح للتعديل والتطوير نابعة من الحصيلة التدريبية. والاجهزة الحكوميه تشكو من ضحالة المادة التدريبية أو بعدها عن الواقع أو ضعف مستوى المدربين. والحقيقة التى لا مراء فيها أن البيروقراطية تحارب التنمية الادارية وتحارب اعداد الكوادر المؤهلة وتحارب تحديث الانظمة واللوائح وتطوير الاجراءات والاساليب ولذلك فان مهمة معاهد الادارة في مواجهة ذلك ليست بالمهمة اليسيرة. غير أن معاهد الادارة وهي جزء من المجتمع الذي تشكو أجهزته ومؤسساته من نقص الكفاءة تعاني من ذات الشكوى،وندرة العناصر القادرة على التدريب في المعاهد قد تكون مشكلة أكبر من مشكلة ندرة

الكفاءات الادارية في الاجهزة والمؤسسات الحكومية. كما أن الضرر الذي تلحقه هذه المشكلة بالتدريب لا يقل في حجمه عن الضرر الذي يلحقه عدم اقتناع القيادات الادارية بالتدريب. لقد اتجه الكثير من الدول النامية الى محاولة جذب القيادات الادارية الى التدريب بأسلوب يفترض أن يكون مقبولا من قبل هذه القيادات الادارية. ومن البديهي أن تتجه هذه الدول الى محاولة تدريب القيادات لانها تملك في كثير من الاحيان عرقلة أي محاولة تطويرية أو اجهاضها.. ولا شك أن القيادات الادارية في أمس الحاجة الى التدريب وان جذبها الى البرامج التدريبية يخدم أهدافا متعددة من بينها:

١ ـ زيادة المهارات والقدرات وتطوير المعرفة.
٢ ـ تحطيم الحاجز البيروقراطي ضد التدريب وتحقيق الاقتناع بجدواه.
٣ ـ خلق جسور اتصال متينة بين الجهة المقدمة للخدمة والجهة المستفيدة مما يحقق تحسين الخدمة وتحسين الاستفادة منها.

ولكي يكون التدريب مقبولا على هذا المستوى فانه يتخذ عادة صفة الندوة على اعتبار ان كل الاطراف تشارك في طرح القضية وابداء الرأي دون ان يكون هناك مدرب ومتدرب،ذلك ان هذه القيادات الادارية تحس ان قبولها بموقف المتدرب هو اعتراف بنقص الكفاءة وذلك ما تتحاشاه. ورغم ان الندوات وسيلة مقبولة الا ان عائدها يكون في الغالب محدودا هذا فضلا عن ان هذه الوسيلة ما زال استخدامها محدودا ، ولا شك ان اقتصار التدريب على فئة من الموظفين في مستويات دنيا وربما متوسطة لا يحقق الفائدة المرجوة ما لم يكن في الامكان جذب القيادات الادارية الى التدريب وتقديمه لها بأي جرعة

مقبولة. ولقد حاول معهد الادارة العامة في المملكة العربية السعودية تقديم بعض برامج تنمية الادارة العليا الا ان هذه البرامج ما زالت محدودة ويعزو الدكتور محمد الطويل مدير المعهد ذلك للاسباب التالية: (٣٢)

أولا : صعوبة اقناع فئة كبار الموظفين باهمية التدريب خاصة اذا اخذنا بعين الاعتبار خلفيتهم التعليمية.

ثانيا: كثرة اعمال كبار الموظفين نتيجة المركزية الشديدة في معظم الاجهزة الحكومية مما لا يدع لديهم الوقت الكافي لحضور البرامج التدريبية.

ثالثا: الحاجة الى مدربين على مستوى عال من الكفاءة التى تأتي نتيجة للتحصيل العلمي العالي والمران الطويل في التدريب ومثل هذه الفئة قليلة العدد في الدول العربية.

رابعا: ندرة المواد العلمية والحالات الدراسية مما يتطلب وقتا طويلا لاعداد حالات دراسية علمية تتلاءم والواقع الاداري.

التدريب المهني :

يحتل التدريب المهني اهمية خاصة في الدول المتقدمة ،. وقد يكون التدريب المهني مرتكزا على قاعدة تعليمية ،. وقد يعد الكوادر المطلوبة حتى في أدق القطاعات التخصصية المهنية. ويبدو أن التدريب المهني في دول المنطقه لا يتعدى في اكثر الاحيان كونه تأهيلا لقطاع من المجتمع لم يكتسب حظا من التعليم لممارسة بعض المهن المحدودة.،

(٣٢) محمد الطويل ــ التنمية الادارية تطور تطبيقاتها في المملكة العربية السعودية ــ مرجع سابق ــ ص.٥٤

ولاشك ان هذا التأهيل يظل ذا جدوى ملموسة نتيجة لتحويل قطاع غير فعال من المجتمع لكي يكون قطاعا فعالا .

ودول المنطقة بحكم حداثة التعليم فيها والطفرة الاقتصادية المفاجئة قد اصبح قطاع من المجتمع فيها لا يملك القدرة والفرصة للاستفادة من التغييرات المحيطة والمساهمة في اطارها ، ومن البديهي ان التدريب المهني ضروري لاعداد الكوادر في شتى المجالات المهنية وهو يساعد على تكوين العمالة الماهرة التي تمثل احدى الركائز الاساسية لأي قطاع انتاجي ، وتوجه قطاع من المجتمع الى هذا التدريب يساعد على تكوين العمالة الماهرة المواطنة و يقلل من الاعتماد على العمالة الوافدة وهو في حد ذاته يساعد على امتصاص البطالة وتحويلها الى عمالة منتجة،ومثل هذا التدريب قد تكون له آثار بعيدة المدى على المجتمع تساعد على خلق الوعي الانتاجي وتقدير العمل والاداء.

ولقد حاولت بعض الدول انشاء مراكز للتدريب المهني للمساهمة في سد الحاجة سواء في القطاع الحكومي أو القطاع الخاص الا ان الاقبال على مثل هذه المراكز كان ضعيفا . ولعل المشكلة التي يواجهها هذا النوع من التدريب هي المشكلة التي يعاني منها التعليم الفني عموما حيث الاتجاه العام هو نحو التعليم العام في مجتمعات تنظر الى العمل اليدوي نظرة ازدراء.

ان المشكلة الاساسية وراء ضعف الاقبال على مراكز التدريب المهني وعلى التعليم الفني هي ان هذا النوع من التدريب والتعليم ينصرف اليه في الغالب الفاشلون الذين اخفقوا في المرور في قنوات التعليم النظامي العام،ومثل هذه الظاهرة ترسخ النظرة الاجتماعية الدونية نحو هذا النوع من التدريب أو التعليم . واذا كان التعليم الفني يواجه هذه المشكلة في الوقت الذي يحظى فيه التعليم العام بتقدير

اجتماعي ملموس فأن التدريب المهني يواجه هذه المشكلة ايضا ، ففي الوقت الذي يحظى فيه التدريب الاداري بتقدير اجتماعي ملموس نسبيا فان التدريب المهني لا يحظى بمثل ذلك التقدير. وقد يتجه اكثر هذه الدول الى انشاء العديد من مراكز التدريب المهني والانفاق الميسور على تجهيزها غير ان هذه المراكزستظل تعاني من قلة الاقبال عليها فضلا عن ان نوعية المتوجهين اليها هي في الغالب نوعية سيئة لفظتها قنوات التعليم العام.

ففي المملكة العربية السعودية مثلا زاد عدد مراكز التدريب المهني وازدادت الطاقة الاستيعابية لهذه المراكز ومع ذلك فان عدد الذين تلقوا التدريب في هذه المراكز كان اقل بكثير مما هو مخطط له،فلقد بلغ هذا العدد ٤٠٠٠ خلال السنوات الاربع من الخطة الخمسية الثانية بينما كان المستهدف في الخطة تخريج ٢٨٠٠٠ متدرب،وهذا العجز في عدد المتخرجين كان من الضروري تغطيته باللجوءالى العمالة الوافدة.

ورغم ان هذه المشكلة تتفاقم مع ازدياد الحاجة الى هذه المهارات فان هذه الدول لم تحاول معالجة المشكلة معالجة جذرية من خلال منهج متكامل يرتكز على الاصلاح الاجتماعي والحد من الاتجاه نحو التعليم العام،وربما تبني سياسة التعليم الموجه لضمان حد أدنى من تنوع التعليم والاعداد المهني وتوجيه الحوافز من خلال انظمة الخدمة المدنية وقوانين العمل لزيادة التوجه نحو التدريب المهني ، كما ان هذه الدول لم توجه جهدا جديا مكثفا تجاه هذا التدريب. و يبدو أن غياب سياسة واضحة لتنمية القوى البشرية تتبلور في اطارها اهداف محددة للتدريب نوعا وكما يترك فراغا كبيرا من عدم الوضوح يكون من نتائجه، بعثرة برامج التدريب ، وخلخلة مستوياتها ، وضعف الاقبال عليها. ولذلك فان ماتعانيه هذه الدول من عدم توافق برامج التدريب

مع اولويات الحاجة وهامشية بعض برامج التدريب ، وضعف الرصيد الذي تخرجه هذه البرامج انما هي اعراض لانعدام الجهد الجدي والمكثف نحو التدريب ، وغياب السياسة الواضحة لتنمية القوى البشرية ، وعدم وجود برنامج شامل للاصلاح الاجتماعي.

و يلعب القطاع الخاص في الدول المتقدمة دورا ملموسا في التدريب المهني ، الا انه في الدول النامية عموما لا يكاد يكون للقطاع الخاص دور يذكر في الاهتمام بالتدريب ، وفي دول المنطقة بالذات يكاد يكون القطاع الخاص اقل اكتراثا بالتدريب نتيجة لضعف الوازع وانعدام الادراك والتهافت الاعمى على الاستئثار باكبر قسط من الكسب ، ومن السهولة بمكان للقطاع الخاص اللجوء الى استقدام العمالة الوافدة بدلا من اللجوء الى تدريب الكوادر الوطنية ، اذ ان القطاع الخاص في هذه الدول وغيرها من الدول النامية لم يستشعر بعد مسؤوليته الاجتماعية ومسؤوليته الوطنية. ونظرا لان التدريب يمثل استثمارا في رأس المال البشري ونظرا لان هذا الاستثمار مكلف فان القطاع الخاص لا يميل الى هذا الاستثمار. و يساهم ذلك كثيرا في تردي نسبة العمالة الوطنية الى العمالة الوافدة والتي تبدو اكثر وضوحا في مؤسسات القطاع الخاص.

ومن الضروري ان تكون هناك سياسة تدريبية قومية وخطة مركزية للتدريب يكون تنفيذها من مسؤوليات معاهد ومراكز التدريب وحتى الجامعات في اطار من التنسيق والتكامل. ان أهمية التدريب في هذه الدول على الخصوص ضرورة قومية تفرضها الحاجة الى كفاءات مدربة وتفرضها ظروف الندرة وقلة الكثافة السكانية وكذلك فان الحاجة الى زيادة الانتاجية هي حاجة مضاعفة. ولقد انشأت بعض دول المنطقة مجالس للقوى العاملة لضمان وضع سياسة تدريبية مركزية ولمتابعة

تنفيذها،ومن الامثلة على ذلك مجلس القوى العاملة في المملكة العربية السعودية الذي تم انشاؤه مؤخرا وشملت مهامه :

١ ـ دراسة الاحتياجات القائمة للقوى العاملة بمختلف فئاتها من السعوديين والاجانب وفق متطلبات وخطط برامج التنمية ووضع السياسات العامة التي يجب على جميع اجهزة الدولة التمشي بموجبها في تنفيذ مسؤولياتها في هذا القطاع.

٢ ـ اقتراح التنسيق بين البرامج الحكومية المختلفة لتنمية طاقات المملكة البشرية وذلك بالتأكد من كون البرامج التعليمية والتدريبية المتصلة بهذا الحقل متمشيةمع متطلبات تطوير القوى العاملة وقدراتها على تنمية المهارات اللازمة لاحتياجات المملكة مستقبلا.

٣ ـ رسم السياسات لتوزيع القوى العاملة السعودية وغير السعودية في المملكة بما يكفل الاستفادة القصوى منها واتخاذ الخطوات التي تكفل التقليل من استقدام الايدي العاملة الاجنبية.

٤ ـ وضع السياسات لتنويع مهارات القوى العاملة السعودية ورفع مستواها.

٥ ـ رسم السياسات في مجال زيادة مساهمة السعوديين في مجموع القوى العاملة لزيادة عدد السعوديين الذين يشاركون بفعالية في مجهودات التنمية.

وقد تم دمج مراكز التدريب والمعاهد التابعة لوزارة العمل والمعاهد الفنية التابعة لوزارة المعارف في مؤسسة واحدة تكون مسؤولة عن ادارتها.

وفي البحرين يوجد مجلس اعلى للتدريب المهني تشمل اختصاصاته مايلي:

١ ـ القيام بالتخطيط والتنسيق اللازم للتدريب المهني على اساس

قومي.

٢ ـ وضع سياسة للتدريب تشتمل على تقرير الاولويات فيما يتعلق بالتدريب المهني والانشطة المرافقة له وتقديم المشورة للجهاز الحكومي في شؤون التدريب.

٣ ـ الاشراف على تنفيذ سياسة التدريب المعتمدة من قبل الدولة.

٤ ـ وضع المعدلات اللازمة وغير ذلك من الوسائل لتقويم برامج التدريب والاشراف على تنفيذ هذه البرامج وتقديم التوصيات المناسبة لتعديلها وتوسعها.

وفي الكويت تم في عام ١٩٧٦ انشاء ادارة مركزية للتدريب ونص قرار انشائها على خضوع جميع معاهد ومراكز التدريب الحكومية لاشرافها.

ورغم هذا الاتجاه الذي تبلوره القرارات الصادرة فان الواقع العملي في كثير من الاحيان قد يظل صورة من صور التشتت في الانشطة التدريبية والجهات المسؤولة عن التدريب. ومازال التدريب في أكثر دول المنطقة مبعثرا غير متناسق ومازالت انشطة التدريب من الانشطة الثانوية ضمن اختصاصات بعض الاجهزة الحكومية القائمة. ولا يعني وجود المجالس او توحيد الاشراف على الانشطة التدريبية ان معضلة التدريب قد تم حلها، ذلك ان الامر يعتمد على سلامة اعداد السياسة التدريبية وسلامة تنفيذها ووجود المؤسسات والكفاءات القادرة على الاعداد والقادرة على التنفيذ. ويجب ان تكون سياسة التدريب متلاحمة مع سياسة التعليم وخطة القوى العاملة وبرامج الاصلاح الاداري ضمن اطار خطة التنمية. ويجب ان يكون سعيها ايضا متلاحما مع سعي الخطط والبرامج الاخرى في التأثير على توجه المجتمع المعارض للتدريب المهني وخصوصا اذا كانت التنمية متوجهة الى التصنيع وبناء القاعدة الانتاجية القادرة على العطاء الذاتي المستمر.

٥ ــ العنصر البشري الموؤود : المرأة

أخذت قضية المرأة تطرح نفسها بوضوح من خلال المرحلة الانمائية التي تمر بها دول المنطقة ومن خلال المتغيرات الاجتماعية والاقتصادية المصاحبة،ولم يعد في الامكان تجاهل هذه القضية وتجاهل الدور الذي يمكن ان تضطلع به المرأة حتى في اكثر الدول محافظة ولا يمكن مطلقا عند التعرض لموضوع القوى البشرية تجاهل المرأة.

ان قضية المرأة هي في حد ذاتها قضية ذات ابعاد متداخلة اجتماعيا وسياسيا واقتصاديا وثقافيا ، ولا يمكن النظر الى هذه القضية من زاوية العمالة والحاجة الى القوى البشرية فقط. ورغم ان قضية المرأة تبرز على السطح في كل الدول بما في ذلك الدول المتقدمة فان المشكلة البارزة في الدول المتقدمة هي مشكلة المساواة في العمل،ذلك ان نسبة ضئيلة من النساء تشغل وظائف قيادية كما ان المردود المالي الذي يحصل عليه النساء اقل من المردود المالي الذي يحصل عليه الرجال في الاعمال المتماثلة،غير ان النساء يمثلن نسبة كبيرة من القوى العاملة ، ويساهمن مساهمة كبيرة في النشاط الاقتصادي،وعلى سبيل المثال فان النساء في الولايات المتحدة الامريكية يكون ٤٠٪ من القوى العاملة ومع ذلك فان نسبة ضئيلة تحتل وظائف ادارية حيث وصلت هذه النسبة الى ٦ر٥٪،وعلى مستوى الادارة التنفيذية فان نسبة النساء الى الرجال تساوي ١ : ٦٠٠ هذا من ناحية ومن ناحية اخرى فان ماتتقاضاه النساء يقل عما يتقاضاه الرجال في الاعمال المماثلة وقد يصل الفرق الى ٤٣٪.(٣٣)

(٣٣) 1 . P. Schockley and C. Staley. Women in Management Training Program, Public Personnel Management. vol.9 No.3, 1980. P. 214.

غير ان قضية المرأة في دول المنطقة وغيرها من الدول النامية اكثر حدة من ذلك بكثير،كما ان المرأة اصلا مازالت رهينة القيم والتقاليد الاجتماعية ومازالت الحواجز امامها متعددة للمساهمة في النشاط الاقتصادي .. هذا فضلا عن ان نسبة الامية في هذا القطاع من المجتمع اكثر حدة وتفشيا،وبالتالي فان درجة الوعي والاحساس بالمشكلة وتحمل المسؤولية متدنية. ومن نافلة القول التأكيد على ان قضية المرأة تساوي على الاقل نصف قضية التنمية في أي مجتمع واذا كان نصف قضية التنمية مهدرا او مهملا واذا كان النصف الثاني لا يخلو من مشاكل تحد من قدرته ومن عطائه فان قضية التنمية في هذه الدول تصبح قضية مشلولة.

لقد شهد تعليم البنات توسعا كميا ملحوظا في دول المنطقة جميعها سواء من حيث زيادة عدد المدارس أو من حيث زيادة عدد الطالبات وتعج الاحصائيات بالاشادة بالزيادات السنوية الكبيرة التي ينظر اليها عادة وكأنها المؤشر الاول والاخير على تقدم التعليم،ورغم هذا التوسع فان مجالات العمل يكاد يكون اكثرها موصدا. ولهذا تظل نسبة مساهمة المرأة في النشاط الاقتصادي متدنية. ولا شك ان قضية المرأة لا تحل بقانون او نظام بحكم انها قضية تغوص جذورها في القيم والتقاليد واي قضية كهذه يستغرق حلها امدا طويلا،غير ان التنمية في هذه الدول لا تتحمل الانتظار الطويل وهي في سباق مع الوقت ولذلك فان اهمال هذه القضية او تركها للزمن يعتبر هروبا من معضلة من اكبر معضلات التنمية.

ان المرأة في مجتمعات هذه الدول كانت ـ وماتزال الى حد كبير ـ تعيش في عالم يكاد يكون معزولا. واذا كان امتداد المد التعليمي قد اثر تأثيرا ولو محدودا على ادراك المرأة لهذا الواقع واحساسها بوجود

المشكلة فان وضع المرأة قد تغير بمقدار ذلك التأثر. ومن الانصاف الاشارة الى ان المرأة قد حققت وضعا افضل مما كانت عليه قبل عقود قليلة وان كانت المجالات المتاحة امامها ماتزال محدودة. غير ان هذه الطفرة الكمية في التعليم .. والاحتكاك الثقافي والحضاري بالخارج وحالة اللا توازن الاجتماعي التي تمر بها الدول النامية عموما والتي تتولد بسبب التضارب بين القيم الذاتية والقيم الجديدة والوافدة .. قد ابرز الفجوة الكبيرة بين التطلعات والواقع. ولذلك فان المرأة قبل عقود قليلة لم تكن تحس كثيرا بوجود مشكلة،وربما لم تكن هناك مشكلة واضحة اصلا وكان لديها تقبل واحترام لكل القيم والتقاليد والتعاليم. غير ان المرأة في هذه الدول رغم المد التعليمي ماتزال تغوص في المشكلة ولقد جاء التعليم في مراحله الاولى ـــ كما يقول احد ابناء الخليج ـــ ليعطي المرأة الخليجية دفعا الى الامام وكسرا للقيود الاجتماعية الا ان تفريغه من محتواه واستخدامه بشكل ساذج وتقليدي اعطى المجتمع و بالتالي المرأة مظاهر التحرر وحرمها من مضمونه (٣٤).

ولقد تعرضت ندوة التنمية المنعقدة في البحرين (٣٥) الى مشكلة المرأة في المجتمعات الخليجية واتجهت الاراء الى ان النفط كان له آثار سلبية على دور المرأة اذ كان لها قبل ذلك دور اكثر ايجابية،ومن تلك الآثار السلبية اعتماد المرأة على العمالة الوافدة في اداء الاعمال المنزلية وحتى في القيام بالدور الطبيعي الذي كانت تقوم به في تربية الاطفال .. وهي بذلك تضاف الى مشكلة ازدياد العمالة الوافدة ، كما تعرضت الندوة الى الازدواجية التي تعاني منها هذه المجتمعات في امكانية الاعتماد على المرأة الوافدة في بعض مجالات العمل غير المتاحة

(٣٤) محمد الرميحي ـــ مرجع سابق ـــ ص ٤٥

(٣٥) ندوة التنمية ـــ مرجع سابق

وظيفيا او اجتماعيا للمرأة الوطنية. كما اتجهت الاراء الى ضرورة الاستفادة من المرأة وانه بدون ذلك لا يمكن حل مشكلة السكان والعمالة. ولاشك ان هناك العديد من الندوات في الادارة والتنمية التي تتعرض لموضوع المرأة وتنتهي بالتأكيد على اهمية افساح المجال امامها. فلقد اوصت ندوة اهمية الادارة للتنمية المنعقدة في معهد الادارة بالمملكة العربية السعودية في ٢٥ ـ ٢٦ مارس ١٩٧٨م (٣٦) بضرورة التوسع في الاستفادة من العنصر النسائي السعودي في المجالات الوظيفية التي لا تتعارض مع تعاليم الشريعة الاسلامية السمحاء .. مع ان التعارض مع التعاليم يبقى اجتهاديا،وقد تضيق المجالات الى اقصى حد أو تتسع الى اقصى حد استنادا الى محتوى الاجتهاد ونظرة المجتهد. كما اوصى المؤتمر العربي الاول للتدريب الاداري المنعقد في تونس في فبراير ١٩٧٦م بالاهتمام بتدريب المرأة العربية وتأهيلها في كافة المجالات لكي تسهم بفاعلية الى جانب الرجل لبناء وتطوير الادارة والمجتمع (٣٧)، ورغم ذلك فان برامج التدريب تكاد تكون قاصرة على الرجل،وانعدام وجود المرأة في برامج التدريب ينسجم مع الدور المحدود والمجالات المحدودة المتاحة لها،ويستطيع المطلع على برامج التدريب في دول المنطقة ان يكتشف بسهولة غياب المرأة عن اكثرها او كلها احيانا رغم انه من الممكن تقديم برامج تدريبية مناسبة تفيد المرأة وتكون ذات مردود مباشر حتى على المجالات المحدودة المتاحة لها.

ان المرأة في المجتمعات الخليجية وغيرها من الدول العربية ولجت الى مرحلة لا تخلو من متناقضات،فهي في وقت من الاوقات لم يكن

---

(٣٦) معهد الادارة ـ ندوة أهمية الادارة للتنمية ـ مرجع سابق.

(٣٧) المنظمة العربية للعلوم الادارية ـ المؤتمر العربي الاول للتدريب الاداري ـ تونس فبراير ١٩٧٦م.

لديها من العلم والوعي ماتقدمه،وهي في وقت آخر حصلت على درجة من التعليم ولكنها مفرغة من محتواها ومضمونها... وهي في كلا الوقتين ماتزال تعاني من السلبية وعدم الثقة بالنفس وتحمل قيما تعتبر العمل ضرورة اضطرارية. وذلك لان رواسب القيم التربوية والاجتماعية مازالت راسخة ومازال الرجل يمارس الدور التحكمي رغم ان المد التعليمي قد اثر تأثيرا ولو محدودا على بعض تلك الرواسب. ولاشك ان هناك تفاوتا كبيرا بين دول المنطقة بالنسبة لتجربتها مع تعليم المرأة والمجالات التي يمكن ان تعمل فيها المرأة اذ ان بعضها اتاح للمرأة فرصة التعليم في وقت مبكر نسبيا بينما لم يتح بعضها الآخر هذه الفرصة الا مؤخرا،كما ان بعضها افسح المجال امام المرأة للعمل في عدة مجالات بينما ضيق عليها البعض الآخر ، ورغم هذا التفاوت فان هذه الدول تكاد لا تختلف كثيرا في تدني نسبة مساهمة الاناث في النشاط الاقتصادي.

ودول المنطقة وان تفاوتت فيها المجالات المتاحة للمرأة فإنها تظل مجالات محدودة لا تتعدى في كثير من الاحيان القطاع التعليمي والصحي وبعض الخدمات المتعلقة بالرعاية الاجتماعية. ولو أمكن الاستفادة من هذه الطاقة البشرية حتى في مثل هذه الاعمال استفادة مثلى وفق اي اطار مقبول لسد ذلك فراغا كبيرا ولرفع نسبة مساهمة المرأة في القوى العاملة لدرجة كبيرة. ومن المستغرب ان تظل النسبة ضئيلة حتى في دولة كالبحرين حيث القيود الاجتماعية اقل وطأة نسبيا من اكثر دول المنطقة وحيث الحاجة الاقتصادية المؤقتة الى العمل اكثر حدة. وفي المملكة العربية السعودية اشارت خطة التنمية الثالثة(٣٨) الى أن نسبة السعوديات في القوى العاملة مازال محدودا في

(٣٨) المملكة العربية السعودية ــ وزارة التخطيط ــ خطة التنمية الثالثة ــ مرجع سابق.

الوقت الذي تزايدت فيه نسبة العاملات الاجنبيات،وسيكون التركيز خلال الخطة على توجيه المرأة وتوعيتها بمجالات العمل المتاحة لها وتبصير المواطنين بالاسهام المتوقع من المرأة في تحقيق اهداف التنمية. وفي الكويت امكن من خلال التجربة تحديد المهن التالية كمهن ملائمة للاناث.(٣٩).

١ ـ المساعدون الفنيون في العلوم الطبيعية والكيماوية.
٢ ـ مشرفو الانتاج.
٣ ـ المختزلون، ماسكو الدفاتر، الصرافون، العاملون على الآلات الحاسبة.
٤ ـ المشتغلون بالاعمال الكتابية الاخرى.
٥ ـ فنيو الاتصالات السلكية واللاسلكية.
٦ ـ الرسامون.

وفي استقصاء في الكويت على مجموعة من المسؤولين في واحد وعشرين جهة حكومية عن أسباب انخفاض نسبة مساهمة المرأة في أنشطة الجهاز الحكومي كان السبب الرئيسي هو التقاليد الاجتماعية. (٤٠)

وبدون الخوض المتعمق في أسباب تدنى مساهمة الاناث في النشاط الاقتصادى فانه يبدو جليا أن الدور التحكمي للرجل يعتبر سببا رئيسيا كما أن النمط الذي درجت عليه المرأة والذى فرضته الثقافة والتقاليد يعتبر سببا رئيسيا أيضا. وقد أحدثت الطفرة الاقتصادية والمد التعليمي

(٣٩) امين عز الدين ـ مرجع سابق ـ ص ٨٤
(٤٠) عبدالهادي العوضي ومحمد رشاد الحملاوى ـ بعض عوامل خلل هيكل العمالة في الجهاز الحكومي ـ ندوة الادارة الكويتية وتحديات المستقبل ـ ١ ـ ٤ يونيه ١٩٨٠ ـ المعهد العربي للتخطيط ـ الكويت ـ ص ٥٣

تـأثيـرا على الثـقـافة والتقاليد كما أحدثت تـأثيرا على توقعات المرأة المتـعلـمـة غير أن هـذا الـتـأثير مازال محدودا ومحكوما بالنمط التقليدي الـذي كـان سـائدا قبل ذلك وربما يمر وقت طويل قبل أن يحدث ذلك الـتــأثير فـجوة كبيرة في النمط التقليدي ، ومع زيادة الاناث في كافة مـراحـل الـتـعليم في المدارس والجامعات وذلك في حد ذاته تطور ايجابي فـان ذلـك لم يؤد بالضرورة الى زيادة حجم القوى العاملة من الاناث اذ أن تعليم المرأة ينظر اليه في أكثر الاحيان على اعتبار أنه يهيء المرأة لتكون زوجة وأما أكثر مما يهيئها لدخول سوق العمل. ولعل الكثير من الـكـتـب المـدرسية لا يعكس صورة متقدمة للمرأة كانسان فعال ونشط اقـتـصـاديا واجتماعيا وانما يصورها ملتزمة فقط بدورها الرئيسى والوحيد وهو دور الام وربة المنزل. (٤١)

ورغـم أن افساح المجال أمام المرأة للعمل والمساهمة بصورة أكبر في الـنـشاط الاقتصادى مازال يقابل بالكثير من التحفظ في مجتمعات دول المنطقة أو في أكثرها. ورغم مخاوف هذه المجتمعات من بعض الا ثار الـسـلـبية التي تنجم عن التوسع في مساهمة المرأة في النشاط الاقتصادى فـان ما يحققه هذا التوسع من وفر في استقدام القوى العاملة ربما كانت آثـاره الايجـابية أكثر بكثير من آثاره السلبية. هذا فضلا عن أن التوسع في استقدام القوى العاملة الأجنبية وما يرتبط به من سياسات تستدعيها ظروف العمل بحيث تكون النسبة الساحقة من هذه القوى العاملة من الـذكور مـع ولـوج ثـقـافـات وتقاليد بعيدة كل البعد عن الانماط التي درجـت عـلـيـهـا هذه المجتمعات قد تكون آثاره السلبية أكبر بكثير من

(٤١) هـنـرى عزام ــ المرأة العربية والعمل ــ ورقة مقدمة الى ندوة المرأة ودورها في حركة الوحدة العربية ــ مركز دراسات الوحدة العربية ــ بيروت ــ سبتمبر ١٩٨١ ــ ص ٨

الآثار السلبية التي يمكن أن تحدث نتيجة للتوسع في المجالات التي تساهم فيها المرأة.

ومع التوسع في تعليم المرأة وازدياد عدد الملتحقات بالمدارس والجامعات فإن الأعداد ماتزال ضئيلة. هذا فضلا عن أن التعليم لا يعنى تلقائيا حق المرأة في ممارسة العمل اذ في الوقت الذي يتاح لها أن تتعلم تظل بعد ذلك فرصتها في العمل مقيدة بقيود اجتماعية وثقافية قد تلغى فرصتها في العمل. ومع ذلك فان هذا الوضع يتفق مع القيم الاجتماعية والثقافية السائدة في هذه الدول والتي تنظر الى المرأة على أنها ربة بيت فقط بحيث يعتبر التعليم في كل الاحيان وسيلة لرفع كفاءتها كربة بيت أو هدفا في حد ذاته.

انه ليس من المنتظر أن تزداد نسبة مساهمة المرأة في النشاط الاقتصادى زيادة كبيرة لعدم وجود المؤسسات التي تتحمل عن المرأة بعض واجباتها التقليدية وتترك لها فرصة العمل. غير أنه تجدر الاشارة الى أن نسبة مساهمة المرأة في النشاط الاقتصادى وان كانت ضئيلة لا تعبر بدقة عن دورها الحقيقي في المجتمع اذ أن مهامها التقليدية في المنزل لا تبرز ولا تتضح في الحسابات القومية،ومن الواضح أن مساهمة المرأة لا تقتصر على خروجها للعمل. غير أن الوضع السائد في هذه الدول هو الاعتماد على نسبة كبيرة من العمالة الوافدة لاداء هذه الخدمات التي كانت تؤديها المرأة أصلاء،وهكذا فان مساهمة المرأة الفعلية في النشاط الاقتصادي أصبحت محدودة أكثر من ذى قبل اذ رغم المد التعليمي وما صحبه من زيادة في عدد العاملات في مجالات محددة فان الاعتماد على العمالة الوافدة في الخدمات المنزلية قد ألغى جزءا كبيرا من النشاط الذي كانت تزاوله المرأة من قبل.ولهذا فانه في

ندوة ادارة التنمية التي عقدت في البحرين في ديسمبر ١٩٨٠ (٤٢) اتجهت الآراء الى خطورة مثل هذا الوضع ليس اقتصاديا فحسب ولكن اجتماعيا وتربويا كما اتجهت الآراء الى التأكيد على أن المرأة هي أحد القطاعات التي تضررت من ظهور النفط وتحولت الى أداة مستهلكة ليس لها دور ايجابي وتقاعست حتى عن أداء جزء كبير من واجباتها الاساسية. ولعل المرأة ليست هي القطاع الوحيد الذي غلبت عليه الاتكالية وتقلصت مساهمته الايجابية،وانما ينطبق ذلك على كافة قطاعات المجتمع اذ ان الزيادة الكبيرة في العمالة الوافدة قد جعلت نسبة كبيرة من المواطنين يعتمدون اعتمادا كليا على العمالة الوافدة سواء كان ذلك في الأجهزة الحكومية أو حيث ينتفعون بما تفرضه النظم السائدة من امتيازات للمواطنين ينتج عنها العديد من الوكلاء الذين يؤدون عملا اسميا غير انتاجي ويحظون بمردود كبير،أو أولئك الذين يعيشون على ريع ثرواتهم ولا يحتاجون للعمل أصلا ولا يقومون بأي عمل. ولقد نبهت ندوة ادارة التنمية الى مشكلة الاعتماد على العمالة الوافدة وأثرها على الوعاء السكاني وأكدت أن اتاحة الفرصة أمام المرأة في مختلف مجالات العمل يمكن أن تخفف من الاعتماد على العمالة الوافدة وبالتالي يمكن أن تساهم في حل معضلة الوعاء السكاني.

غير أنه تجدر الاشارة الى أن طوفان العمالة الوافدة في الاعمال الخدمية ربما كان محصورا الى حد كبير في بعض قطاعات المجتمع دون بعضها الآخر، وربما استأثرت بعض قطاعات المجتمع بهذه العمالة الخدمية ضمن استئثارها بالعديد من وسائل الترف والرفاء المادي الذي يسرته لها الفرص الجديدة ، ومما لا شك فيه أن هناك قطاعات أخرى لم تحظ بجزء من ذلك الترف والرفاه المادى ومازال تعيش حياة

---

(٤٢) ندوة التنمية ــ مرجع سابق.

الـضـنـك والفاقه ومن غير المتصور أن تكون لدى هذه القطاعات فرصة الاستئثار بالترف الخدمي.

ورغم أن قضية المرأة تكاد تكون بارزة في كل مجتمع فإنها أكثر بروزا في مجـتـمـعـات دول المـنـطـقـة وهـى قضية تختلط فيها الرؤية بين التقاليد والقيم المجتمعية والتعاليم الدينية،و ينتج عن هذا الخلط حواجز متـعـددة تمنع المرأة عن القيام بدور فعال في عملية التنمية وتبعدها عن ادراك المتغيرات المحيطة بها ، ورغم الفرص التعليمية المتاحة والازدياد الـكـمـى في عـدد المدارس والمعاهد وعدد الملتحقات بها والخريجات منها فان الاستفادة منهن محدودة في اطار المجالات المتاحة المحدودة،وقد قدر مـا مجموعه مليون امرأة في سن العمل في المملكـة العربية السعودية غير داخـلات في سوق الـعـمـل مع احـتـمـال الاستفادة منهن. (٤٣) وفي الامـارات تـشير الاحـصـائـية الى وجود أكثر من ١١٢ ألف من الاناث الـقـادرات على الـعـمـل والمشاركة إلا أن نسبة المشاركات منهن كانت محدودة جـداً(٤٤) ان الـثقافة والتقاليد والقيم تضع بدون شك حواجز عـديـدة تحـد مـن مـسـاهمـة المرأة في النشاط الاقتصادي ولهذا فان نسبة مـسـاهمـة المرأة وان تـفـاوتـت من قطرلآخر من أقطار المنطقة فانها تظل نسبة متدنية كما أن نسبة مساهمة المرأة الوطنية تظل أكثر تدنيا.

●●●

(٤٣) معهد الادارة العامة ــ ندوة تخطيط القوى العاملة ــ مرجع سابق ــ ص ١٦٣

(٤٤) عـامـر الـكـبـيـسى ــ الـنـظـره الايكولوجيه لنظم الخدمة المدنية بدولة الامارات العربية المتحدة مرجع سابق ــ ٥٢.

٦ ــ العمالة الوافــدة

ورغـم أن الاعـتماد على العمالة الوافدة قد زاد بمعدل سريع يتجاوز كـثيـرا حـدود الاحـتيـاج في غيـاب خـطـة شاملة للقوى العاملة تحدد الاحـتيـاج اصلا وفي غيـاب الـتصنيف الوظيفي الذي يعتبر الوحدة الاسـاسيـة الـتي يـبنى عليها تقدير الاحتياج فان العمالة الوافدة تسد فـراغا كـبيرا وخصوصا في بعض الاعمال التي يصعب احلال العمالة المحـليـة فيها خلال مدى زمني قصير. و يبدو أن الاعتماد على العمالة الوافـدة سواء في الجهاز الحكومي أو خارجه سيظل قائما لفترة طو يلة. ولا يمـكـن الاعتماد اعتمادا ذاتيا على العمالة المحلية فقط، ولذلك فانه لـيس من المنتظر وليس من الممكن أيضا الاستغناء عن العمالة الوافدة انما المـمـكـن هـو تـرشيد استخدام العمالة الوافدة والعمالة المحلية أيضا ضمن اطار خطة القوى العاملة. ولعل ذلك يبرز أهمية حسن توزيع هذه الـعـمـالـة بمعنى تخفيضها في قطاعات معينةوزيادتها في قطاعات أخرى وربما يـتـرتـب على ذلـك تخفيض نسبة العمالة الوافدة مع ضرورة حسن الانتقاء وحسن الاستخدام.

ولا شـك أن صـغـر الـقـاعـدة الـسكانية للمنطقة وعدم توفر العمالة والـكـفـاءات اللازمة لبرامج النمو الاجتماعى والاقتصادي قد أدى الى اسـتـيراد العمالة من خارج المنطقة على نطاق واسع، مما أنشأ واحدة من أكـبـر وأخطر الهجرات للعمل في العصر الحديث. اذ لم يحدث من قبل أن شـكـلـت الهجرات الغالبية من قوة العمل أو تغلغلت في كل أشكال الـنـشـاط الاقتصادي والمهني، ولم يحدث أن شكل الوافدون نسبة كبيرة مـن سـكـان الـبـلاد بـل الـغالبية في بعضها .. و يزيد من خطورة هذه الـظاهرة وجود نسبة كبيرة من العمالة الاجنبية ــ غير العربية ــ مما قد

يكون له انعكاسات اجتماعية وسياسية خطيرة في المدى الطويل. واذا كانت العمالة العربية الوافدة هي النسبة الكبيرة من العمالة الوافدة في بعض دول المنطقة فان العمالة الاسيوية مثلث النسبة الاكبر في بعض الدول الاخرى في المنطقة. غير أنه في قطاع الاعمال الحكومية ترتفع نسبة العمالة العربية عموماء ويرجع ذلك الى شرط اللغة العربية وان كانت هذه الظاهرة لا تنطبق بالضرورة على جميع دول المنطقة. ولقد بلغت نسبة العمالة الوافدة الى اجمالي القوة العاملة في عام ١٩٧٥ ٤٣٪ في المملكة العربية السعودية و٦٩٪ في الكويت و٨٥٪ في الامارات و٤٠٪ في البحرين و٨١٪ في قطر. (٤٥) ومن المتوقع أن تكون النسبة في أكثرها قد زادت فيما بعد.

والمشكلة ان المواطنين في عدد من هذه الدول قد اصبحوا أقلية في دولهم ، كما ان المواطنين في الاجهزة الحكومية قد أصبحوا في عدد كبير منها يمثلون الاقلية ، وقد بلغت نسبة المواطنين من العاملين في بعض الوزارات الهامة احيانا ٢١٪ فقط. (٤٦) وليست هذه المشكلة قاصرة على الاجهزة الحكومية،وانما قد تبرز بنفس الصورة في الشركات وقد وصلت نسبة العمالة الوطنية في بعض الدول في عدد من الشركات الهامة ما نسبته ١٪ (٤٧) ومثل هذا الوضع لا يحقق أى درجة من درجات الاستقرار للاقتصاد القومي. كما أن نسبة المواطنين عموما في اجمالي قوة العمل ضعيفة وقد لا تتجاوز في بعض الدول ١٥٪.

---

(٤٥) International Labor Force. Manpower Assessment and Planning Projects in the Arab Region, ILOGeneva, 1979,p.18.

(٤٦) عامر الكبيسى ــ النظرة الايكولوجية لنظم الخدمة المدنية بدولة الامارات العربية المتحدة ــ مرجع سابق ــ ص ١٢.

(٤٧) زكى هاشم ــ تخطيط القوى العاملة في المشروعات الصناعية بدولة الكويت ــ جامعة الكويت ١٩٨٠ ــ ص ٦٣ و ٩٥.

ان دول المنطقة ــ بدون استثناء ــ تشهد ظاهرة المد الطوفاني في العمالة الوافدة وان تفاوتت النسبة،وتعطى دولة الامارات العربية المتحدة المثل الصارخ لهذه المشكلة التي اثرت على الوعاء السكاني تأثيرا واضحا. وتكاد تكون نسبة العمالة المحلية نسبة لا تذكر في خضم العمالة الوافدة من أجناس شتى في بعض هذه الدول اذ تمثل العمالة الوافدة نسبة عالية جداً لا نجد لها مثيلا في أي دولة اخرى في العالم ، ولما كانت الانظمة في هذه الدول تفرق في المعاملة بين المواطن والعربي الوافد وفي بعض الاحيان بين العربي الوافد والاجنبى الوافد لمصلحة العربي على الاسيوى الوافد ولمصلحة الاوربي او الامريكي على العربي الوافد،ومثل هذه التفرقة تتبناها في الغالب أنظمة الخدمة المدنية تحت تأثير الضغوط والقيم الاجتماعية فانها تترك انعكاسات سيئة على البيئة الادارية من ابرزها فقدان الحماس والاخلاص وتدني الانتاجية والعطاء ، ولا شك ان هذه الدول لاعتبارات متعددة تمليها القيم الاجتماعية والسياسية والقومية تتجه الى تركيز المواطنين في الوظائف القيادية وان لم يكونوا مؤهلين لها او كانوا في الغالب أقل تأهيلا من الوافدين ، ومثل هذا الوضع وان بدا مقبولا من الناحية الشكلية فإن له العديد من الافرازات السلبية على البيئة الادارية وخصوصا في حالة العمالة العربية الوافدة.

ولعل أكثر هذه العمالة الوافدة لا يجذبها الى المنطقة الا اغتنام الانتعاش الاقتصادي ، والكسب من هذا العرض الزائل ، وهذا أمر طبيعي غير أن المشكلة الرئيسية التي تواجهها ادارة التنمية انها تعتمد على هذا القطاع الكبير من العمالة الوافدة والذي يزداد بمعدل سريع في الوقت الذي تفتقر فيه العمالة المحلية الى التأهيل والتدريب،و يتكدس أكثرها في المراتب الدنيا وفي الاعمال الروتينية البسيطة. ومع الضعف

في التــأهيـل والتدريب بحيث يمارسون اتخاذ القرارات و يشاركون في تـوجيـه دفـة ادارة الـتـنمية ، وهنا تكمن الطامة الكبرى ، اذ ستكون آثار الاخطاء التي تنجم عن اتخاذ القرارات كبيرة على ادارة التنمية .

ان المعدل السريع والمضطرد في العمالة الوافدة أمر فرضته ظروف التـنـمية الى حد ما وظروف الوفرة المالية والاسراف الاجتماعي،و يبدو أن معظم هذه العمالة الوافدة لا تعمل في قطاعات انتاجية وانما تعمل في قطاعات خدمية ، ورغم السلبيات العديدة المتصلة بالعمالة الوافدة وآثارها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية ، ورغم أن هذه العمالة الوافدة تستنزف القدر الكبير من جهود التنمية وتلقى عبئا أكبر على ادارة التـنـمـيـة والادارة العامة عموما في تقديم الخدمات والبرامج والمشاريع فـان لهذه العـمـالـة الوافدة آثارا ايجابية لا تنكر. ان دول المنطقة حين داهمتها الثروة فتوسعت في مشاريعها و برامجها لم يكن أمامها مفر من اللجوءالى العمالة الوافدة وكان ومازال لهذه العمالة الوافدة دور أساسي في تـنفيذ العديد من المشاريع والبرامج ، غير أن زيادة المعدل وتجاوز ذلك عن الاحتياج الفعلى وخلق مد طوفاني من العمالة الوافدة للاغراض الخدمية والاعمال المنزلية على وجه الخصوص زاد من الآثـار السلبية،حيث انحسرت القدرة الانتاجية لدى المواطن ، وتخلت المواطنة عن أبسط واجباتها المنزلية وهكذا أصبح المواطن عالة على المجتمع والمنتج هو العامل الوافد ، ان الاعتماد على العمالة الوافدة حتى في الاعمال الانتاجية أو الخدمية المتصلة بها ليس حلا للمعضلة ذلك أن هذه العمالة حين تكون مؤقته لمواجهة وضع طاريء فان ذلك يقضي بــأن تكون العمالة الوطنية مهيـأة خلال أمد قصير للقيام بالمهام التي تقوم بها العمالة الوافدة ، ولقد تعرضت ندوة تنمية الموارد البشرية في الخليج العربي التي انعقدت في البحرين في فبراير ١٩٧٥م لحجم

دور القوى العاملة الوافدة في دول الخليج العربي وتم التأكيد على الحقائق التالية: (٤٨)

١ ــ ان الاعتماد على القوى العاملة الوافدة بأقدار ونوعيات متفاوته سيستمر في هذه الدول.
٢ ــ ان فكرة تحقيق الاكتفاء الذاتي بالقوى العاملة الوطنية رغم بريقها ولمعانها تصدر عن اغفال تام للحقائق الموضوعية وتقدير للواقع.
٣ ــ ان وجود القوى العاملة الوافدة لا يتناقض مع ضرورة وطموح القوى العاملة الوطنية في أن تعد لتولى الاعمال والوظائف الحاكمة بعد تدريبها واكتسابها للمهارات اللازمة.
٤ ــ ان اى استراتيجية للقوى العاملة في المنطقة ينبغى أن تلتزم في كل الظروف بمبدأ الحفاظ على عروبة المنطقة وحمايتها من التلوين الديمغرافي.

ورغم المعضلة التي تعيشها دول المنطقة بالنسبة للقوى العاملة فان أكثرها لم يباشر تخطيط القوى العاملة لمحاولة التصدى للمشكلة وتراكماتها المستقبلية.

وقد أوضح استقصاء لآراء عدد من المسؤولين في الاجهزة الحكومية والقطاع الخاص في دول المنطقة (٤٩) أن من أهم الآثار السلبية للطفرة الاقتصادية على الجهاز الاداري زيادة الاعتماد على العمالة الوافدة وضعف الشعور بالمسؤولية وضعف الانتاجية. واذا كان الامر

---

(٤٨) المعهد العربي للتخطيط ــ ندوة تنمية الموارد البشرية في الخليج العربي ــ البحرين ١٥ ــ ١٨ فبراير ١٩٧٥.

(٤٩) أسامة عبد الرحمن ــ دراسة تحليلية لنتائج الاستقصاء حول ادارة التنمية في أقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط ــ مرجع سابق.

كذلك فهذا يعني تقهقر المواطن عن أداء الدور المطلوب وعن تحمل مسؤوليته وهي مسؤولية وطنية قبل أن تكون مسؤولية وظيفية وهو يعني أيضا أن التنمية تعتمد في الدرجة الاولى على العمالة الوافدة.

جدول رقم (٣)

معدل النشاط الاقتصادي *

الدولة	مدى النشاط	
	للوطنيين	للوافدين
الكويت	١٩٫٥	٤٠٫٧
البحرين	٢١	٥٩
السعودية	—	—
الامارات	١٩	٦٧
قطر	١٨	٦١

والاعتماد على العمالة الوافدة ليس عيبا في حد ذاته وان كان يزيد من الاعباء التي تتحملها ادارة التنمية و يزيد من اضمحلال قدرتها على الاداء، ولكن العيب يكمن في الاعتماد المتزايد الذي يتجاوز الاحتياج الفعلي ولا تحكمه خطة مدروسه للقوى العاملة. ولهذا تبدو الآثار السلبية لهذا السيل الجارف من العمالة الوافدة واضحة للعيان ، لدرجة تكاد تطمس فيها الآثار الايجابية والمبرر المنطقي الذي يكمن في استفادة هذه الدول من العمالة الوافدة كضرورة تفرضها

* محمد الأمين فارس — تنقل الايدى العاملة بين الدول العربية — واقعه وآفاقه — مجلة العمل العربية — يوليه ١٩٧٨ — ص ٢٠.

الحاجة نظرا لنقص القوى العاملة المحلية وقصورها عن سد الاحتياج كما ونوعا ، وقد لا يخلو هذا النزوح البشرى من كونه ظاهرة مؤقتة فيما يبدو على أنه امتصاص لهذه الطفرة من الانتعاش الاقتصادي الناجمة عن ارتفاع أسعار البترول،غير أن دول المنطقة في حل نسبي من استمرار حاجتها لقدر يعتد به من الايدى العاملة الوافدة التي تشكل ضغطا على بنيانها السكاني. (٥٠)

ان معدل المشاركة الفعلية في قوة العمل من السكان متدنية عموما اذ لا تتجاوز في المتوسط ٢٠٪ تقريبا،وهى في الدول العربية عموما لاتتجاوز في المتوسط ٢٥٪ وهذا يعنى أن ربع السكان يتولون اعالة جميع السكان ، وقد يكون من بين الاسباب أن نصف السكان يقعون في الفئات العمرية الصغيرة ، كما أن غياب المرأة عن المشاركة الفعلية وبصورة ملموسة يعتبر سببا آخر في ضآلة النسبة. (٥١)

ولعل التضخم الذي يبدو في الاجهزة الحكومية في هذه الدول هو تضخم في المستويات الدنيا وفي الاعمال الروتينية البسيطة التي لا تتطلب تأهيلا عاليا ، أو تدريبا مكثفاً ، ويبقى معدل الزيادة في هذه الوظائف أعلى من معدل الزيادة في الوظائف الاخرى رغم الاعتماد الكبير في شغل الوظائف العلمية والتقنية على العمالة الوافدة.

ولا شك أن توجه النسبة الكبرى من القوى العاملة المحلية الى العمل الحكومي يعتبر مؤشرا على دور الضمان الاجتماعي الذي تؤديه

---

(٥٠) سليم كامل درولين (ترجمة) هجرة الايدى العاملة في اتجاه الدول النفطية الشرق أوسطية ــ جامعة الملك عبد العزيز ١٣٩٩/٩٨هــ ص ٢.

(٥١) هيثم الحوراني ــ مشاكل التنمية في المنطقة العربية ــ مرجع سابق ــ ص ٥٤ ــ ٥٥.

الوظيفة الحكومية،وفى نفس الوقت فإن هذا التوجه ينبىء عن وجود بطالة قد تكون مقنعة أو غير مقنعة في كثير من القطاعات و ينتج عن ذلك ضعف في الاداء العام لعدم وجود رابط بين الحاجة وبين الناتج ، ورغم هذا التوجه من القوى العاملة المحلية الى الاعمال الحكومية فإن معدل الزيادة في نسبة العمالة الوافدة حتى في هذا القطاع الحكومى أسرع من معدل الزيادة في نسبة القوى العاملة المحلية. هذا في الوقت الذي تتضاءل فيه نسبة مساهمة القوى العاملة المحلية في اجمالى القوى العاملة في القطاع الخاص،ولا شك أن القطاع الخاص من المفترض أن يؤدى دورا أساسيا في برامج التنمية بحكم زيادة دوره في النشاط الاقتصادى في عدد من دول المنطقة. و يبدو أن تضاءل نسبة العمالة المحلية مقارنة بالعمالة الوافدة سواء القطاع الخاص أو حتى في القطاع الحكومي يعزى الى انتظام نسبة ممن هم في سن العمل في الدراسة والى غياب المرأة المواطنة عن ساحة العمل كما يعزى جزئيا الى وجود فئة من المواطنين ليسوا في حاجة الى العمل وهى طبقة ذوي الريع والمؤجرين وأصحاب الاسهم والسندات وما ماثلها، ولهذا فإن نسبة مساهمة العمالة المحلية في اجمالى قوة العمل قد لا تتجاوز في كثير من الحالات ١٩٪ ، ومن المتوقع أن تزداد العماله الوافدة في المستقبل،ونظرا لاتجاه العمالة الوطنية الى العمل الحكومي فإن هيمنة العمالة الوافدة على القطاع الخاص ستكون كبيرة جدا وربما يدار القطاع الخاص بصورة كاملة في بعض هذه الدول من قبل العمالة الوافدة. (٥٢)

ولقد ناقشت ندوة ادارة التنمية المنعقدة في البحرين في ديسمبر

(٥٢) J. Birks & C. Sinclair, **Op. Cit** p.71

١٩٨٠م(٥٣) مشكلة العمالة الوافدة وأكدت معظم الآراء أن الحاجة الى مساهمة العمالة الوافدة في التنمية كبيرة وضرورية غير أن ذلك يجب أن يكون على المدى القصير خصوصاً وأن السلبيات التي تترتب على الاعتماد المفرط على العمالة الوافدة كبيرة وأن المبالغة في الاعتماد على العمالة الوافدة تستنزف ايضا الكثير من جهود التنمية. كما اتجهت الآراء الى التفرقة بين العمالة العربية والعمالة الأجنبية حيث إن الأخيرة غير مرغوب فيها ولكن هناك حاجة اليها. غير أن الندوة أكدت ايضا على قضية الوعاء السكاني وأهمية وضع سياسة سكانية واضحة. ولا شك أن السياسة السكانية هي من أكثر القضايا المصيرية التي يرتبط بها مستقبل التنمية في هذه الدول ووجودها، وقد لا يكون السكان المحليون أقلية فحسب ولكن ربما أصبح السكان المحليون بجانب العمالة العربية جزيرة في محيط أجنبي. واذا كانت الأقلية هي التي تمتلك اتخاذ القرار حاضراً فهل يستمر هذا الدور للأقلية مستقبلا ؟

●●●

(٥٣) ندوة التنمية ــ مرجع سابق.

٧ ـ تخطيط القوى العاملة وترشيد استخدامها

ورغم المعضلة التي تعيشها دول المنطقة بالنسبة للقوى العاملة فإن أكثرها لم يباشر تخطيط القوى العاملة لمحاولة التصدي للمشكلة وتراكماتها المستقبلية،ومثل هذه المعضلة تستحق أن ينصرف اليها الاهتمام الكبير لأنها أحد العناصر الرئيسية التحكمية في مسيرة التنمية ، ولهذا فان عدم الاهتمام بتخطيط القوى العاملة قد ينتج عنه في أي وقت من الأوقات اختناقات في المشاريع والبرامج التي يجرى تنفيذها وقد تصعب معالجة هذه الاختناقات معالجة حاسمة في الوقت المناسب ، واذا كانت الظروف الراهنة تسمح باستيراد العمالة من الخارج كلما وجدت هذه الدول حاجتها اليها فان نوعية العمالة التي تحتاجها هذه الدول ربما لا تتيسر دائماً وربما تتغير ظروف سوق العمل والمنافسة فتشكل صعوبات أمام هذه الدول للحصول على ما تحتاجه.

وتخطيط القوى العاملة يحتاج الى توافر مقومات أساسية من أبرزها ضرورة انشاء الأجهزة المسؤولة عن التخطيط في هذا المجال ودعمها بالكفاءات القادرة،ولعل أكثر هذه الدول يفتقر الى الكفاءات المؤهلة في هذا المجال ومن ثم فان عليه ان يلجأ الى الاعتماد على الكفاءات من الخارج غالباً. ويحتاج تخطيط القوى العاملة الى ربطه بخطة التنمية الاقتصادية،وقد يسبب عدم وجود خطة للتنمية الاقتصادية فراغاً قد يقلل من فعالية تخطيط القوى العاملة إلا أنه لا يلغي أهمية هذا التخطيط. كما يحتاج تخطيط القوى العاملة الى البيانات والمعلومات الاحصائية عن السكان والعمالة واحتمالات النمو في المستقبل وظروف العرض والطلب الحاضرة والمحتملة،ومثل هذه البيانات والمعلومات الاحصائية يندر أن تتوفر بالصورة المطلوبة في أكثر هذه الدول وهي

ركيزة يتعذر تخطيط القوى العاملة بدونها.

ان تخطيط القوى العاملة في نظر البعض يتضمن ما هو أكثر من التخطيط التعليمي وبرامج تعيين الأفراد وتدريب المديرين والمهندسين والعلماء وتحسين نظم التعليم المدرسية وإدخال أحدث التطورات في المناهج الجامعية،ذلك لأنه يتطلب نظرة قومية شاملة في اطار التنمية (٥٤)،وتخطيط القوى العاملة هو في محصلته مجموعة من النشاطات تتم ضمن نطاق عملية التخطيط الاقتصادي والاجتماعي الشامل،ولهذا فان مسؤولية تخطيط القوى العاملة لا تعتمد على مجرد وجود الأفراد المؤهلين الذين يدركون أساليب ووسائل هذا النوع من التخطيط ولكنها تعتمد على الاستيعاب الكافي لأهداف خطة التنمية والاستراتيجيات التي تتبناها تلك الخطة. ذلك أن تخطيط القوى العاملة يمثل الجانب الحيوي في خطة التنمية والذي يعبر عن القوة البشرية المسؤولة عن تنفيذ أهداف الخطة ومشاريعها. ويهدف تخطيط القوى العاملة الى الاستفادة المثلى من القوى البشرية وزيادة قدراتها بواسطة التعليم والتدريب وتوفير متطلبات خطة التنمية من القوى العاملة بالاعداد والنوعيات اللازمة ، ان تخطيط القوى العاملة يمثل حلقة متصلة ومترابطة بخطة التنمية وبخطط التعليم والتدريب والتنمية الادارية.

وتخطيط القوى العاملة تكتنفه في الغالب صعوبات جمة اذ يصعب تقدير الاعداد اللازمة والنوعيات اللازمة تقديراً دقيقاً في ضوء التقلبات والتغييرات التي تحدث في خطط التنمية وبرامجها ومشاريعها ، كما أن التخطيط للعنصر البشري أدق من التخطيط لأي عنصر آخر وقد يصعب تحديد مسار هذا العنصر البشري أو توجيهه. غير أنه مع هذه

(٥٤) احمد فؤاد شريف ـــ مرجع سابق ـــ ص٩.

الصعوبات لا يمكن ترك الحبل على الغارب وإغفال أهمية تخطيط القوى العاملة خصوصاً في دول المنطقة التي تعاني من ندرة القوى العاملة وضآلة القوى البشرية والاعتماد غير المخطط أو المنظم على القوى العاملة الوافدة اذ هي في أمس الحاجة الى استثمار كل طاقاتها البشرية سواء كانت محلية أو وافدة حتى تستطيع أن تواجه الطلب السريع والمضطرد المصاحب للنمو الكبير والمتعاظم في مشاريع وبرامج التنمية.

وقد تتواجد في أكثر هذه الدول ادارات مسؤولة عن تخطيط القوى العاملة إلا أن تخطيط القوى العاملة يتفاوت بين هذه الدول نظراً لتفاوت تجاربها في التنمية والمراحل التي قطعتها ومعايشتها للمؤسسات الادارية الحديثة. وقد يتوفر في بعضها بعض البيانات والمعلومات الاحصائية التي يمكن الاعتماد عليها في تخطيط القوى العاملة الا أن بعضها الآخر لا تتوفر فيه معلومات أو بيانات احصائية موثوقة عن السكان والقوى العاملة،ويغلب أن تكون المعلومات والبيانات المتوفرة تقديرية وقد تتأرجح كثيراً. إلا أنه رغم هذا التفاوت فان تخطيط القوى العاملة لا يحظى بالاهتمام الذي يستحقه في هذه الدول جميعها.

ان الطلب على العمالة كما هو معروف طلب مرن غير ان العرض من العمالة ليس مرناً في أكثر الأحوال. ولهذا فان زيادة الموارد المالية في هذه الدول والتوسع السريع في الجهاز الحكومي وفي الخدمات والمشروعات الانمائية قد ولد طلباً سريعاً متزايداً على القوى العاملة سواء في القطاع الحكومي او في القطاع الخاص. وليس لدى أجهزة الخدمة المدنية أو شركات القطاع الخاص القدرة على الانتقاء وفق الأساليب العلمية الموضوعية ولهذا فان سوء الانتقاء قد يكون أكثر ناتجه غثاء. هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فان عدم وجود خطة واضحة محددة للقوى العاملة قد ترك الباب مفتوحاً على مصراعيه لهذا التدفق

غير المتوازن مع الحاجة الفعلية. وكأنما شعر أكثر هذه الدول مؤخراً بخطورة مثل هذا التدفق فلجأ الى وضع قيود في استقدام العمالة من الخارج غير ان هذه القيود في غياب خطة للقوى العاملة لن تكون حلا للمشكلة.

وترشيد استخدام القوى العاملة حين يكون جزءاً من خطة للقوى العاملة يمكن ان يحافظ على توازن بين الحاجة الى القوى العاملة في كافة القطاعات وبين القطاع الحكومي والقطاع الخاص ولا يمكن ان يكون ذلك في غياب توازن في الأجور والحوافز. و يبدو في أكثر دول المنطقة ان الأجور في القطاع الخاص أقل منها في القطاع الحكومي رغم أن هذا قد يكون عكس المتوقع،وتدلل على ذلك بعض الاحصائيات وخصوصاً بالنسبة للمهام الكتابية وهذا يفسر الى حد كبير التضخم الحكومي في الافراد الذين يؤدون هذه المهام،غير أن المعيار الموضوعي هو عدم تناسب الأجر مع الانتاجية في القطاع الخاص مقارنة بالقطاع الحكومي. ولكن يظل القطاع الخاص قادراً على استقطاب العديد من الموظفين الحكوميين بما يستطيع ان يقدمه من حوافز تزيد عما تقدمه الخدمة المدنية ولما تملكه مؤسسات القطاع الخاص من مرونة وحرية في زيادة ما تقدمه من حوافز بالقدر الذي تشاء وفي الحالة التي تشاء وذلك مالا تملكه الأجهزة الحكومية والمؤسسات العامة. ولقد خلقت المشروعات العامة في أكثر دول المنطقة وضعاً ثالثاً ربما بدا في كثير من الأحيان وكأنه أقل استقطاباً للقوى العاملة من الأعمال الحكومية العادية أو أعمال القطاع الخاص و يعلل الدكتور علي الكواري ذلك بفرص الكسب السريع والسهل في القطاع الخاص الأمر الذي جذب العديد من الكفاءات وركز اهتمامها على تحقيق مصالحها الذاتية وان الادارة الحكومية قد لعبت هي الأخرى دوراً في جذب العديد من

الكفاءات من الطامحين ليس لكسب المال فحسب ولكن للسلطة والهيمنة والنفوذ أو الرغبة في العمل السهل والتدرج الوظيفي السريع والمضمون (٥٥)،وربما كان التفاوت في الحوافز والفرص بين المشروعات العامة ذاتها عاملا يضاعف من عدم استقرار الكفاءات في المشروعات العامة وسرعة تنقلها بين هذه المشروعات العامة او الى خارجها للقطاع الخاص او الأجهزة الحكومية العادية. وتقتضي الندرة السكانية وما يتبعها من ندرة في القوى العاملة ومن ندرة أكثر حدة في القوى العاملة المدربة،وهي المعضلة الكبرى التي يواجهها تنفيذ مشاريع التنمية سواء في القطاع الخاص او القطاع العام،يقتضي كل ذلك ضرورة الاعتماد على الآلات والأجهزة الحديثة التي تحقق الوفر في استخدام القوى البشرية كما تمكن من توجيه القوى العاملة وفق الحاجة. ولا شك أن الوفرة المالية تساعد على اقتناء هذه الآلات والأجهزة بيسر وسهولة غير أن هذه الآلات والأجهزة تحتاج الى تدريب على استخدامها وصيانتها كما تحتاج الى احتفاظ بالكفاءات المدربة وعدم تركها تتسرب الى مجالات أخرى بحيث تترك فراغاً لا يمكن سده بسهولة. ولعل هذا يتطلب تدريباً مستمراً بحيث يكون في كل الأحيان روافد تواجه اي تسرب محتمل كما يتطلب ايضا وجود سياسة في الحوافز تضمن استمرار هذه الكفاءات المدربة وتقلل من فرص تسربها.

ولا يقتصر ترشيد استخدام القوى العاملة على الاجهزة الحكومية وإنما من المفروض أن يكون مرتكزاً على سياسة شاملة تنظم استخدام القوى العاملة وفق الحاجة سواء في القطاع الحكومي أو القطاع الخاص. واذا كان الانطباع القائم هو أن التضخم في العمالة عادة ما يتواجد في القطاع الحكومي تلقائياً وأن القطاع الخاص بطبيعته لا يسمح

(٥٥) علي الكواري ــ مرجع سابق ــ ص ٩٣.

بمثل هذا التضخم ولا يلعب دور الضمان الاجتماعي ولا يدفع تكلفته ، فان التدفق من العمالة الوافدة قد أصاب القطاع الخاص ببعض التضخم وزاد من ذلك عزوف المواطنين عموماً عن العمل في القطاع الخاص ، وان شهدت بعض دول المنطقة بعض التغيير في مثل هذا الاتجاه فان النسبة الضئيلة من مشاركة القوى العاملة المحلية في اجمالي القوى العاملة في القطاع الخاص تعزز الانطباع بأن هذا العزوف ما زال قائماً. ومن ناحية أخرى فان القطاع الخاص وهو ينهل الى درجة التخمة من الموارد والمكاسب و يعاني من ضعف الادارة يغفل الى حد كبير عن أهمية انتقاء العناصر العاملة وفق الأسس الموضوعية ووضعها في مكانها المناسب لأن ما يحصل عليه من مكاسب يغطي دائماً على ضعف الادارة و يغطي تكلفة الاهدار في استخدام القوى العاملة. و يبدو في معظم الحالات أن هناك وفراً في القوى العاملة سواء المحلية أو الوافدة وأنه لا يتم الاستفادة من القوى العاملة الاستفادة السليمة،ولعل ذلك يرجع الى قلة كفاءة وفعالية سياسات العمل وقلة الحوافز وضعف النظم الانتقائية والتوظيفية للعاملين وقلة التنسيق بين السياسات الاقتصادية والتعليمية(٥٦) وتركيبة الأجور وعدم تواءم الأجر مع الانتاجية الحدية.

واذا كانت هذه الدول تشكو من نقص القوى العاملة فان تلك الشكوى مبعثها الأجهزة الحكومية التي تتجه الى المغالاة في طلباتها من الوظائف لبناء امبراطوريات بيروقراطية رغم أنها لا تعاني في الحقيقة من نقص في القوى العاملة بقدر ما تعاني من سوء توزيع واستخدام لهذه القوى العاملة،والناتج من وراء ذلك ضعف الانتاجية واستمرار

---

(٥٦) مي الدفتري ــ مشكلة العمالة في الكويت وقطر ــ مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية يوليه ١٩٨٠ ــ ص٦٨.

تعاظم الشكوى من النقص ومحاولة تبني السبل الكفيلة بتحقيق الزيادة ولقد أشار أحد كبار مسؤولي الديوان العام للخدمة المدنية في المملكة العربية السعودية (٥٧) الى تلك المشكلة،وأكدت دراسة أجراها الديوان ضعف انتاجية الموظف في المملكة مقارنة بانتاجية الموظف في بعض الدول النامية الأخرى،وتبين أن جوهر المشكلة التي تعاني منها المملكة والتي تبدو في ظاهرها نقصاً في القوى العاملة انما هي في الواقع مشكلة تنظيمية تكمن أصلاً في عدم استخدام القوى العاملة الاستخدام الأمثل وفق مستوياتها التعليمية والتدريبية (٥٨) وقد أشارت خطة التنمية الثالثة (٥٩) في المملكة العربية السعودية الى أن الطلب على القوى البشرية من قبل العديد من الأجهزة الحكومية مرتفع بالرغم من وجود فائض من هذه القوى لدى بعض تلك الأجهزة وأنه اذا لم يتم ضبط الطلب فإن وظائف الخدمة المدنية ستستنزف مصادر القوى البشرية وتزاحم القطاع الخاص على هذه المصادر.



(٥٧) عثمان الاحمد ــ ندوة أهمية الادارة للتنمية ــ مرجع سابق ــ ص ١٢٠ .

(٥٨) نفس المرجع السابق.

(٥٩) المملكة العربية السعودية ــ خطة التنمية الثالثة ــ مرجع سابق.

الفصل السادس

تخصيص الاعتمادات المالية للتنمية :

١ - النظام المالي
٢ - اهمية الميزانية للتنمية
٣ - اسلوب اعداد الميزانية
٤ - أهمية الاساليب الحديثة في اعداد الميزانية
٥ - الرقابة المالية

١ ــ النظام المالي

لا يمكن التعرض للميزانية ودورها في التنمية في هذه الدول دون التعرض لاطار النظام المالي ككل. ولا شك أن الانظمة المالية في هذه الدول مستقاة من أنظمة مالية لدول أخرى وهي في جانبها الاداري ــ المالي تعالج عادة ضمن برامج الاصلاح الاداري. غير أنه ثمة مشكلة رئيسية تتعلق بالنظام المالي من الزاوية الاقتصادية والسياسية، ومحورها أن هذا النظام يرتبط بتبعية وثيقة مع النظام الرأسمالي للدول المتقدمة وقد تضاعفت هذه التبعية مع زيادة الوفرة المالية الناتجة عن زيادة الموارد النفطية. وقد فرضت هذه التبعية نمطا جديدا لاستنزاف الوفرة المالية الى خارج الحدود العربية، وذلك باقامة المؤسسات المصرفية المختلطة والتى يتركز نشاطها على تمويل العمليات التجارية والصناعية في الدول الرأسمالية المتقدمة. ويبدو أن فكرة ضيق الوعاء الاستيعابي أو محدودية الطاقة الاستيعابية قد استخدمت بطريقة دعائية موجهة لتأكيد حتمية انفاق الاموال في عمليات تمويلية استثمارية في الخارج كما أن الاسلوب الدعائي الموجه الذي استخدمته الدول الرأسمالية المتقدمة في تعليق كل مشاكل النظام الاقتصادي العالمي على وفرة الموارد المالية الناتجة عن الثروة النفطية أو بمعنى آخر زيادة أسعار النفط قد ساعد على شعور بعض الدول النفطية بمسؤوليتها الدولية في تلافي مشاكل النظام الاقتصادي العالمي، وهي بهذا تساهم في تلافي مشاكل النظام الاقتصادي في الدول الرأسمالية المتقدمة. ان بلدان منظمة الدول المصدرة للنفط بصفة عامة لا تستخدم في اقتصادياتها الوطنية الا ٤٥٪ من دخولها النفطية تقريبا أما النسبة المتبقية وهي ٥٥٪ فانها

تستخدم في توظيفات متعددة في الخارج (١) وتتجه معظم هذه التوظيفات الى الولايات المتحده الامريكية وبريطانيا. ولا شك أن نسبةماينفق على الاقتصاد الوطني إلى ما ينفق في التوظيفات الاستثمارية الخارجية قد تكون أسوأ من ذلك في بعض دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط.، واذا كان من المؤكد أنه حتى النسبة القليلة التى تنفق على الاقتصاد الوطني لا تتجه الوجهة السليمة التى تقتضيها التنمية الحقيقية فان هذا يوضح بجلاء أن الثروة النفطية لا تخصص الا نسبة محدودة منها للانفاق على الاقتصاد الوطني.، وأنه من هذه النسبة تتجه نسبة أقل الى مشاريع وبرامج التنمية الحقيقية. أما النسبة الكبرى فانها تتجه الى التنمية في دول قطعت أشواطا طويلة فيها وبلغت شأوا تتطلع اليه الدول النامية. وهذه النسبة التى تتجه الى الدول الرأسمالية المتقدمه لا تعطي للدول النفطية ثقلا رئيسيا وانما يظل الثقل الرئيسي للدول الرأسمالية المتقدمة،وهي التى تفرض الى حد كبير منافذ وتوجهات التوظيفات والاستثمارات المالية. ولا شك أن هناك بعض المساعدات والقروض التى تقدم لبعض الدول العربية غير النفطية ولبعض دول العالم الثالث من خلال العديد من الصناديق والمؤسسات التمويلية التى تم انشاؤها خصيصا لهذا الغرض مثل الصندوق الكويتي للتنمية والصندوق السعودي للتنمية وصندوق أبو ظبي للتنمية الاقتصادية العربية. كما أن دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط تسهم بشكل رئيسي في بعض المؤسسات التمويليه التى تهدف الى تقديم المساعدات والقروض لدول العالم الثالث مثل المصرف العربي للتنمية الاقتصادية في أفريقيا والبنك الاسلامي للتنمية. غير أن هذه المساعدات والقروض تمثل نسبة ضئيلة جدا مقارنة بالنسبة التى تذهب

---

(١) عبد الحميد براهيمي ـــ أبعاد الاندماج الاقتصادي العربي واحتمالات المستقبل. مركز دراسات الوحدة العربية ـــ أبريل ١٩٨٠ ـــ ص ٣٥٣.

في هيئة توظيفات واستثمارات في الدول الرأسمالية المتقدمة.

ان النظام المالي في دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط مشدود بالتبعية للدول الرأسمالية المتقدمة و يبدو أن الدولارات النفطية في الغالب لا تترك الدول الرأسمالية المتقدمة اذ يتم دفعها على شكل حسابات مودعة في البنوك الانكلوسكونيه ويجري توظيفها بواسطة مؤسسات مالية وطنية بالاشتراك مع البنوك الغربية، و يستثمر جزء ضئيل منها في توظيفات منقولة أو غير منقولة أما الجزء الاكبر منها فيتجه نحو اقتصاديات الدول الرأسمالية المتقدمة عن طريق الاصدارات والائتمانات الاوربية. وهكذا فان هذه الاموال لا تدخل بلدان الجزيرة العربية المنتجة للنفط وانما تحول بكل بساطة الى الاسواق المالية التى تهيمن عليها البنوك الدولية الكبرى (٢) واذا كان هناك جزء محدود ينفق على الاقتصاد الوطني من خلال الميزانية أو يذهب في هيئة مساعدات وقروض لدول العالم الثالث فان نسبة غير يسيرة من هذا الجزء تعود أدراجها مرة أخرى الى الدول الرأسمالية المتقدمة مقابل معدات أو سلع صناعية أو استهلاكية ، وهكذا يظل نطاق التبعية والاستنزاف مفروضا من الدول الرأسمالية المتقدمة. ولا شك أن انعدام الخبرة المصرفية الوطنية وحداثة المؤسسات المصرفية الوطنية في أكثر دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط وتشبثها بالليبرالية الاقتصادية قد يسر فرض التبعية على نظامها المالي والمصرفي. وسيكون التركيز في الصفحات التالية على الميزانية باعتبارها أداة ادارة التنمية في تمويل وتنفيذ مشروعات و برامج التنمية.

●●●

---

(٢) المرجع السابق ص ٣٦٧.

٢ ـ أهمية الميزانية للتنمية

تلعب الميزانية دورا رئيسيا في التنمية لانها تمثل الاداة التمويلية للخطط والبرامج والمشاريع، ولانها أيضا أداة هامة للتأثير على النشاط الاقتصادي وتوجهه. ولا شك أن الميزانية تجسيد لخطط الدولة وبرامجها خلال فترة زمنية قادمة. وللميزانية في دول المنطقة التى تتمتع بالوفرة الماليه دور حيوي وحساس يتجاوز الدور المعروف للميزانية، اذ أن الوفرة المالية التى تتمتع بها هذه الدول هي وفرة تعتمد على مورد ناضب ومن ثم فان تخصيص الاعتمادات المالية يجب ألا يكون نزفا غير رشيد لتلك الوفرة أو انفاقا عشوائيا لا يأخذ المستقبل في الاعتبار. ان الميزانية في هذه الدول ما تزال أداة هامشية في ادارة الاقتصاد القومي أو احداث التغييرات المطلوبة رغم أن ظروف الاعتماد على مصدر واحد قابل للنضوب يقتضي أن تكون الميزانية أداة لتنمية الموارد البشرية والرأسمالية والاجتماعية والتنظيمية بأوسع معانيها وذلك حتى يمكن أن تحل هذه الموارد محل النفط (٣) في دفع عجلة التنمية لو آن للنفط أن ينضب. ولعل ذلك يبرز بوضوح الدور المنتظر من الميزانية في هذه الدول.

ان الوفرة المالية في هذه الدول قد ساعدت على قلة الاكتراث بالمستقبل في غمرة الوفرة الحاضرة وربما أدى ذلك الى الاسراف في الانفاق في برامج أو مشاريع قد لا تكون هناك جدوى من ورائها.. أو لا تمثل درجة متقدمة في سلم الاولويات للبرامج والمشاريع التى يرجى

---

(٣) رياض الشيخ ـ خصائص نظام الميزانية العامة لدولة الكويت ـ الجمعية الاقتصادية الكويتية ـ ١٩٧٣ ـ ص ٤٥.

تنفيذها. وبحكم هذ الوفره واتجاه الدول الى الانفاق على الرفاه الاقتصادي والرعاية الاجتماعية فانه يتضح جلياً احتلال جانب الانفاق الاستهلاكي والجاري قطاعاً كبيراً من الميزانية. ولا شك أن اعتماد الميزانية على الوفرة قد ألغى دور الضريبة الذي تعتمد عليه الميزانية في أكثر الدول الأخرى،ورغم أنه قد يبدو من غير المنطقي في غمرة هذه الوفرة اللجوء الى الضريبة فإن غيابها له تأثيرات سلبية متعددة لعل أبرزها غياب مشاركة أفراد المجتمع في الخطط والبرامج التي تنفذها الحكومة وكذلك غياب الشعور بالانتماء أو الشعور بالدور الرقابي على أداء الاجهزة المسؤولة عن تنفيذ الخطط والبرامج.

وبحكم الوفرة المالية وبحكم اعتماد هذه الوفرة على مورد واحد تصب ايراداته في خزينة الحكومة فان الانفاق الحكومي الذي تجسده الميزانية له تأثير مباشر ليس على البرامج والمشاريع التي تنفذها الحكومة أو تلك التي تزمع تنفيذها فحسب ولكنه تأثير يشمل المجتمع بأسره ويشمل القطاعين العام والخاص. ولا شك أن التأثير يبدو واسعاً بحكم الدور الواسع للحكومة في هذه الدول بصفة خاصة. وقد سبقت الاشارة الى دور الرعاية الاجتماعية الذي تمارسه الحكومة كما سبقت الاشارة الى اعتماد الاقتصاد اعتماداً كاملاً على الانفاق الحكومي واعتماد هذا الانفاق الحكومي اعتماداً كاملاً تقريباً على مورد واحد هو النفط. واتجاه هذه الدول الى توفير الخدمات الاجتماعية في أقصر وقت ممكن بالاضافة الى ارتفاع تكلفة هذه الخدمات بصرف النظر عن نوعيتها يجعل نسبة ما ينفق على هذه الخدمات في هذه الدول تبدو في الغالب أكثر ارتفاعاً من نسبتها في العديد من الدول التي تولي الرعاية الاجتماعية اهتماماً كبيراً. ودور الضمان الاجتماعي من خلال الوظيفة العامة ـ وهو موضوع سبق التعرض له ـ يبرز من خلال

الميزانية التي تعتمدها الحكومة اذ تتضاعف أعداد الوظائف بصرف النظر عن الحاجة وتتضخم الأجهزة الحكومية وتتوسع توسعاً عشوائياً وترتفع بالتالي تكلفة الادارة العامة في هذه الدول بحيث تتجاوز نسبتها الى الناتج القومي نسبة تكلفة الادارة العامة الى الناتج القومي حتى في الدول المتقدمة.

كما أن الوفرة المالية والاتجاه الانفاقي المتعاظم من خلال الميزانية يتحكم الى حد كبير في مسيرة القطاع الخاص الذي يعتمد اعتماداً كاملا على الانفاق الحكومي ويرتكز نشاطه على تنفيذ العديد من الاعمال الانشائية أو المشتريات الحكومية. ومن الواضح أن وفرة الموارد المالية تمكن هذه الدول من الانفاق على الجوانب المتعددة من استهلاكية أو انشائية بالاضافة الى الاحتفاظ باحتياطي كبير أو مباشرة الاستثمارات الخارجية،غير أن تخصيص الموارد المالية بين هذه القطاعات لا يرتكز على الأساليب الفنية التحليلية التي ترشد اتخاذ القرار في تخصيص الموارد وإنما يرتكز عادة على التقدير التخميني أو العشوائي. ولا شك أن الميزانية في هذه الدول تصوير لسياستها المنشودة في التنمية ولما كانت مثل هذه السياسة غير مرتكزة على أهداف واضحة فان تخصيص الموارد وتوجيهها لا يرتكز على قرارات مرشدة في ضوء أهداف واضحة،ولهذا تتمثل في الميزانية في هذه الدول عادة الخصائص التالية (٤).

١) غياب مبدأ انتاجية الانفاق الحكومي.
٢) تضخم الانفاق على الاستهلاكات العامة وكثير من السلع العامة دون تحديد واضح للعائد منها.

---

(٤) المرجع السابق ــ ص ٤٣.

٣) الطبيعة الاستهلاكية والجارية على الانفاق العام حتى ما يتعلق بالمشاريع الانشائية.

٤) خلو أدوات الرقابة على الانفاق العام من معايير الكفاءة الفنية والاقتصادية ومن التمحيص الدقيق للسياسات الاقتصادية والانفاقية البديلة.

٥) عدم مناقشة الطرائق المختلفة لتقويم جدوى كثير من البرامج الحكومية من عدمها.

٦) ضآلة ما ينفق على البحث العلمي.

● ● ●

٣ ـ أسلوب اعداد الميزانية

منذ أن أخذ التخطيط للتنمية يمثل أهمية خاصة في غمرة التطلعات نحو التنمية وما صاحبها من توسع في الأنشطة والمهام التي تقوم بها الحكومة ونمو في الاجهزة والمؤسسات الحكومية برز الاهتمام بالميزانية من خلال الاهتمام بالتخطيط على اعتبار أن كلا منهما يمثل الوجه الآخر للعملة ، ولا شك أن أدبيات التنمية حافلة بكل الشواهد التي تدلل على العلاقة الوثيقة بين التخطيط والميزانية ولذلك فان الأمر لا يحتاج الى زيادة في التأكيد. لقد كانت الميزانية في صورتها التقليدية صالحة لعهد ما قبل التخطيط وحين لم تكن التنمية بكل أبعادها ومتغيراتها قد ولجت الى ساحة الدول النامية وحين كانت الاجهزة الحكومية وأنشطتها محدودة جداً لا تكاد تخرج أصلا على اطارها التقليدي المعهود ، اذ كانت الأنشطة والمهام محدودة وراكدة ولا تتعرض للتغييرات المفاجئة التي تتطلب قرارات سريعة ولهذا فان الميزانية كانت كشفاً بالتقديرات يتبعه حساب للمصروفات ورقابة على أن المصروفات قد ذهبت في الأوجه المحددة لها.

ومثل هذه الميزانية ليست صالحة مطلقاً لعهد التنمية ومتغيراته وتعقيداته ويمكن أن تكون الميزانية بهذه الصورة معيقة لمشاريع وبرامج التنمية أكثر من كونها مساعدة على تنفيذ تلك البرامج والمشاريع. ورغم أن الحاجة الى التغيير في نمط الميزانية تبدو ضرورة ملحة تفرضها معطيات التوجه نحو التنمية فان الحاجة الى التغيير في نمط الميزانية في دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط تبدو أكثر ضرورة ، اذ أن الوفرة المالية الكبيرة والمشاريع والبرامج الضخمة التي توجهت اليها عمليات الانفاق أو تلك التي من المتوقع أن تتوجه اليها وما تحتاجه من تخطيط

ودراسة والتغييرات المتلاحقة تفترض أن يكون نمط الميزانية قادراً على مقابلة هذا التوجه الجديد بتغيراته. ورغم كل ذلك فان نمط الميزانية السائد ما زال هو النمط التقليدي في صورته البدائية ولعل ذلك يعبر عن عدم استجابة البيروقراطية لمقتضيات التغيير كما يعبر عن عدم قدرة البيروقراطية على استخدام الأساليب والأنماط الحديثة. وبالاضافة الى ذلك فان انعدام التخطيط الفعلي وعشوائية برامج التنمية في كثير من الأحيان كانت عوامل مساعدة ثبطت من تحقيق الاتجاه نحو تغيير نمط الميزانية. هذا فضلا عن أن الوفرة المالية شجعت على الاتجاهات العشوائية وجعلت فكرة التغيير في نمط الميزانية ترفاً فكرياً أو محاولة لا ضرورة لها،وربما كان هذا مظهراً من المظاهر المتعددة لانحسار محاولات التغيير والاصلاح الاداري التي سبقت الاشارة اليها.

ورغم التغييرات التي تطرأ على أنظمة الخدمة المدنية من وقت لآخر بصرف النظر عن محتوى هذه التغييرات فان أنماط الميزانية والأنظمة المالية تكاد تكون بمنأى عن مثل تلك التغييرات ولذلك فان هذه الانماط والانظمة تبدو في وضع أكثر سوءاً من أنظمة الخدمة المدنية وتكاد تكون جامدة بعيدة عن التغيرات المحيطة بها. ورغم ما شهدته دول المنطقة من طفرة مالية ومن اتساع هائل في الانفاق.. ومن عقود ومشاريع تبلغ البلايين فان هذه الانماط والأنظمة تكاد تكون قابعة في ردهات الماضي.

وما تزال الأنظمة واللوائح المالية وهي في أكثرها منقولة من دول مجاورة أخرى مشدودة الى الماضي وتتسم بالعقم رغم كل المتغيرات المحيطة. وما تزال هذه الدول تأخذ بالمنهج التقليدي في الميزانية ولا تخرج الميزانية في أكثر هذه الدول عن كونها كشفاً غير كامل للايرادات والمصروفات به العديد من الاستثناءات،ويكون الاهتمام

منصباً في أكثر الأحيان على النواحي الاجرائية والشكلية وليس منصبا على الادارة الفعالة للميزانية. ولهذا فان اجراءات الميزانية مبنية على تجميع تقديرات الأجهزة الحكومية الموضوعة على أسس تاريخيةكما أن إعداد البرامج والمشروعات عادة ما يتم عشوائياً دون دراسة كافية. وتعاني هذه الدول من كثير من السلبيات المتعلقة باعداد الميزانية وتنفيذها اذ تتسم اجراءات الميزانية عادة بعدم الدقة في التقديرات وكثيراً ما تقدم الاجهزة الحكومية مشروعات ميزانياتها دون مبررات كافية،وقد تتضمن تقديرات غير واقعية يتعذر على الجهاز المسؤول عن الميزانية فحصها وتحليلها في ضوء الاحتياجات الفعلية. ولذلك فان القرارات التي يتخذها الجهاز المسؤول عن الميزانية ليست بالضرورة مبنية على معايير موضوعية دقيقة وقد تتأثر الى حد كبير بالضغوط والمناورات والاستراتيجيات،وقد يلجأ الجهاز المسؤول عن الميزانية الى التخفيض في حجم الاعتمادات انطلاقاً من الشعور بضخامة التقديرات. و يبدو أن اعداد الميزانية قد يبنى على مبالغة في التقديرات من الأجهزة الحكومية ايضا احتساباً للتخفيض الذي يلجأ اليه الجهاز المسؤول عن الميزانية عادة،والنتيجة النهائية في كل الأحوال هي تخصيص اعتمادات قد لا تكون متناسبة بالفعل مع حاجة المشروعات والأجهزة الحكومية ولذلك تبرز الاستثناءات والاعتمادات الاضافية. كما أن ظاهرة الرقابة الشكلية على تفصيلات تنفيذ الميزانية والتي تنحصر في أقل الجوانب النظامية أهمية دون العناية بالتأكد من الاستخدام الاقتصادي للموارد في اطار أهداف محددة تبدو ظاهرة ملموسة.

والاسلوب التقليدي الذي يتم اعداد الميزانية على أساسه في هذه الدول يعرف بميزانية البنود وهي الميزانية المصنفة على أساس نوع

المصروف أو الادارات والمصالح الحكومية ، وهذه الميزانية لا تساعد في التعرف على البرامج الحكومية ، وبالتالي لا تبرز علاقة التكاليف بهذه البرامج ، وبمعنى آخر فهي لا تساعد في التعرف على ما تعمله الحكومة حالياً وما تحققه من نتائج أو ما تحصل عليه في مقابل كل وحدة نقدية من نفقاتها. وربما كان من الممكن تجميع المعلومات على أساس تقارير الادارات وغير ذلك من الوثائق ، ولكن نظراً لتعذر ربطها مباشرة في كثير من الأحوال بالبيانات المالية الواردة في الميزانية أو في الحسابات فانها لا يمكن أن تكون أساساً تعتد به ادارة الميزانية.

ولما كان التركيز في هذه الميزانية على تفاصيل أنواع المصروفات دون أهداف البرامج فانها لا تمكن بصورة مباشرة من اتخاذ قرارات سليمة فضلا عن صعوبة معرفة الاعمال التي تقوم بها الحكومة ومدى تطورها واستحالة قياس الكفاية بالنسبة للادارات الحكومية. وفي ظل هذه الميزانية لا يمكن تقويم الناتج بدقة أو الربط بين الأهداف والوسائل فضلا عن عدم وجود أية أسس للتخطيط واتخاذ القرارات.

ولذلك فان الميزانية التقليدية ــ ميزانية البنود ــ تجعل عملية اتخاذ القرار مبنية على متغيرات غير موضوعية (مثل الدعم الاداري الذي يحظى به الجهاز الحكومي أو الادارة الحكومية) مما يفسح المجال أمام المساومة، بحيث تأتي الاعتمادات المخصصة لأي جهاز حكومي نتيجة لاعتبارات متعددة داخل اطار المساومة. وتبعاً لذلك فقد يحصل جهاز حكومي على كل ما يطلبه في مشروع الميزانية في الوقت الذي يسهل فيه اقتطاع جانب غير قليل من الاعتمادات التي يطالب بها جهاز آخر. وذلك نظراً لعدم وجود معايير موضوعية يمكن في ضوئها تحديد قيمة الاعتمادات التي يجب تخصيصها لكل وزارة أو مصلحة حكومية.

وتعتمد ميزانية البنود على فحص الزيادة أو النقص في نوع

المصروف عما كان مقدراً في العام أو الاعوام السابقة، ويكون التركيز على الافراد ومراتبهم وكذلك المعدات والادوات التي يتطلبها نشاط الوزارة أو المصلحة.

ولهذا النظام مزايا، من أهمها تحقيق فكرة الرقابة الادارية. وفي الحالات التي تقوم فيها الوزارة أو المصلحة بنشاطات محددة كوزارة الصناعة بالنسبة لنشاط الصناعة أو وزارة التربية بالنسبة للتعليم فان النفقات المعتمدة لكل منهما تعكس الى حد ما الاعتمادات المخصصة للبرامج الحكومية في هذين القطاعين. غير أن نظام ميزانية البنود لا يلائم الدور الجديد الذي تضطلع به الاجهزة الحكومية في التنمية فضلا عن عدم وجود صلة قوية بين هذا الاسلوب من أساليب الميزانية وبين الخطة أو التخطيط الذي أصبح مطلباً ومطمحاً قومياً في هذه الدول وغيرها. اذ لا يمكن أن يعكس حجم النفقات في البنود المتفرقة بصورة واضحة الناتج المتحقق في النهاية كما لا يمكن أن يكون عدد الافراد العاملين في حد ذاته معياراً موثوقاً للانتاجية المتحققة. ولا شك أن غياب الأهداف المحددة وبالتالي عدم وجود رابط بين الموارد المادية والبشرية في جانب والأهداف المرجو تحقيقها في الجانب الآخر هو الذي يقلل من فعالية هذا الاسلوب للميزانية وضآلة الجدوى من ورائه.

ولعل من الأسباب الرئيسية لاستخدام عدد كبير من الدول النامية لأسلوب ميزانية البنود ما يهيئه من فرص الرقابة المالية والمساءلة المالية التي تقتصر على مجرد التأكد من عدم تجاوز الاعتمادات المقررة. ورغم ذلك فان هذا الهدف الرقابي ذاته قد لا يتحقق في هذه الدول اذ ما تزال الاجراءات المالية والمحاسبية عقيمة وغير ملائمة وتحد كثيراً من فعالية الميزانية حتى كوسيلة للرقابة، فكثيراً ما يتأخر اقفال الحسابات نتيجة لعدم تكامل المعلومات عن الايرادات والنفقات في نهاية السنة

المـالـيـة. ونظراً لعدم اعداد الحسابات على نحو يمكن من توفير المعلومات أولا بـأول فـانه يصعب التعرف على مراحل التنفيذ بوضوح وتتأثر بذلك امكانية الرقابة.

غير أن الـسـبب الرئيسي وراء الاعتماد على هذا الاسلوب في اعداد الميزانـيـة وضـعـف الجـهود المبذولة للأخذ بالأساليب الحديثة في اعداد الميزانية يعود الى رغبة القيادات السياسية والبيروقراطية، ذلك أن ميزانية الـبـنـود تـتـرك مجالا واسعاً لتصرف تلك القيادات ولا تعتد عملية اتخاذ الـقـرار في أغلب الأحوال بأي معايير موضوعية كتلك المعايير التي ترتكز عـلـيـهـا الأسـاليب الحديثة في اعداد الميزانية. ولعل عدم وجود أهداف محددة على المسـتـوى القومي أو على مستوى الجهاز الواحد يعبر الى حد كبير عن عدم رغبة القيادات السياسية والادارية أصلا في الالتزام بأهداف محددة. واذا كان الافتقار الى العناصر المؤهلة لتطبيق الأساليب الحديثة في المـيـزانـيـة أمر تـكـثر الاشارة اليه كعائق رئيسي في عدم الأخذ بهذه الأسـالـيـب فـان عـدم توجيه جهود جادة لتأهيل مثل هذه العناصر عن طريـق الـتـعـليم والتدريب يرسخ الحجة القائلة بأن القيادات السياسية والبيروقراطية ليست جادة في الأخذ بتلك الأساليب.

والمشـكـلـة الرئـيـسية أن الميزانية في هذه الدول وغيرها من الدول الـنـامـيـة ينظر اليها على أنها مهمة روتينية بسيطة، ولذلك فقد توكل الى موظفين لا تـتـوافر لديـهـم المـهـارة أو القدرة المطلوبة سواء في الجهاز المركزي لـلـمـيزانـيـة أو في الـوحـدات المسؤولة في الأجهزة والمؤسسات الحـكـومـيـة. وتحـتـل مـهـام الميزانية درجة ثانوية ولذلك يأتي اعدادها عشـوائـيـاً وتـأتـي مـنـاقـشتها واعتمادها عشوائياً ولا تستحوذ كثيراً على اهـتـمـام الـقـيـادات الـعـلـيـا من حـيـث ارتـبـاطها بمشاريع محددة وان اسـتـحـوذت على الاهـتـمـام كرصيد مالي يعتبر مرضياً كلما علا رقمه

وجوهر المشكلة في دول المنطقة أن الوفرة المالية والسعي نحو التنمية لم تؤثر كثيراً على أسلوب اعداد الميزانية وتنفيذها،اذ ما يزال الهدف الواضح من الميزانية رقابياً في ظل توزيع للموارد أقرب الى العشوائية ، وما تزال وزارات المالية تمارس الدور الذي تمارسه من قبل الوفرة المالية وربما كان مرجع ذلك الدور التاريخي لهذه الوزارات والأنظمة والتعليمات المستقاه من دول مجاورة. ورغم أهمية التنمية وبروز أجهزة مركزية مسؤولة عن التخطيط للتنمية فان هناك انفصاماً في أكثر الأحيان بين وزارة المالية والجهاز المسؤول عن التخطيط. ولعل من بين أسباب هذا الانفصام أن وزارة المالية مشدودة الى الاسلوب الرقابي بينما أجهزة التخطيط متوجهة بطبيعتها الى التخطيط،وبينما تعتبر وزارات المالية أجهزة عريقة فان أجهزة التخطيط عادة حديثة وفيما يغلب على موظفي وزارات المالية أن يكونوا من البيروقراطيين المتمرسين في الخدمة الحكومية فان موظفي أجهزة التخطيط عادة من الاقتصاديين الحديثي العهد بالخدمة الحكومية. ورغم أن التخطيط والميزانية من المفروض أن يجمعهما اطار واحد اذ لا يمكن أن يظل أحدهما بمعزل عن الآخر فان ذلك لا يتم عادة. وان اتجهت بعض الدول الى ضم النشاطين في جهاز واحد فان الانفصام قد يظل قائماً كما أن بعض الدول تتجه الى اشراك مسؤولين من التخطيط في اعتماد مشروعات الاجهزة الحكومية لضمان انسجامها مع البرامج والخطط المعتمدة.

ان وزارة المالية في أغلب الدول محافظة بطبيعتها كما أنها بحكم عراقتها البيروقراطية تظل مشدودة الى الأنماط والأساليب البيروقراطية السائدة قبل عهد التنمية. وليست وزارات المالية في أكثر دول المنطقة بذات عراقة بيروقراطية ولكنها تكتسب الانماط والأساليب البيروقراطية من النماذج السائدة في دول أخرى.

ولا شك أن وزارة المالية تلعب دوراً تحكمياً في نشاطات التنمية رغم أنها من واقع اهتمامها الرقابي والحفاظ على المال العام تبدو أقل اهتماما بالتنمية ولا تباشر عادة دوراً مهماً في عملية التخطيط. وقد تكون وزارة المالية لتحكمها في اعتمادات الميزانية ودورها الرقابي من أقوى الوزارات غير أنها رغم التغيرات المحيطة لا تمارس دوراً قيادياً في عملية التخطيط وتلتزم الى حد كبير بالدور الرقابي السلبي.

●●●

٤ ـ أهمية الأساليب الحديثة في اعداد الميزانية

ان هذه الدول في حاجة الى تبني الأساليب الحديثة في الميزانية بما ينسجم مع عملية التخطيط كما أنها أيضاً في حاجة الى تطوير الأنظمة المحاسبية والمالية مما يساعد على توفير المعلومات المالية والمحاسبية الضرورية لقياس الأداء واللازمة لاتخاذ القرار .. واعداد البرامج والمشاريع. ان الاعتماد على الأسلوب التقليدي في اعداد الميزانية لا يخدم العملية التخطيطية وحتى الرقابة بالصورة المطلوبة، ويبقى هناك انفصال بين عملية التخطيط وعملية الميزانية رغم أن الميزانية هي الوجه المالي للخطة. ولعل هذا الانفصال قائم في دول المنطقة وان كانت هناك في بعض الدول بعض المشاركة من مندوبين عن أجهزة أو ادارات التخطيط في لجان اعداد الميزانية الا أنه ليس هناك الالتحام المطلوب بين عمليتي التخطيط واعداد الميزانية. ونظراً لأن التخطيط الفعلي يكاد يكون غير قائم فإن الميزانية بأسلوبها التقليدي تبدو وكأنها تخدم أهداف الأجهزة البيروقراطية في رصد الاعتمادات مصنفة حسب أوجه الصرف، ثم تباشر هذه الأجهزة الصرف دون أن يكون هناك أهداف محددة أو برامج محددة يتوجه اليها الصرف ودون أن يكون هناك تقويم للأداء.

ان الحلقات المفقودة في هذه الدول وغيرها من الدول النامية تبدأ بعدم وضوح أهداف الأجهزة حتى لدى العاملين في هذه الأجهزة وربما لدى أكثر القيادات الادارية، ثم عدم وجود المعلومات اللازمة سواء للتخطيط أو لاعداد الميزانية أو لغير ذلك من المجالات ولهذا فإن اتخاذ القرارات وهو صلب العملية الادارية يفتقر الى أكثر مقوماته الأساسية كما يفتقر الى القدرة على اتخاذ القرار، حيث تشكو هذه الأجهزة من

ضعف القدرة الادارية أصلا. ولذلك فإن هذه الدول يجب أن تهتم بالأخذ بالأساليب الحديثة في الميزانية والسعي لتوفير مقوماتها ». واذا كانت هذه الدول مقتنعة حقاً بالتنمية وبالتخطيط للتنمية فإن اهتمامها بتطوير أساليب الميزانية يعتبر جزءاً لا يتجزأ من اهتمامها بالتنمية والتخطيط. وأساليب الميزانية الحديثة لا تخدم الهدف الرقابي فحسب ولكنها تخدم الهدف التخطيطي وتحقق الربط بين أهداف البرامج والموارد المخصصة لتلك البرامج كما تخدم الهدف الاداري في تقويم الأداء وفق معايير موضوعية بدلا من الرقابة الشكلية التفصيلية ..» واذا كانت هذه الدول قد نعمت بالوفرة المالية فإن ذلك لا يلغي أهمية الأخذ بالأساليب الحديثة في الميزانية اذا كان توجهها نحو التنمية والتخطيط للتنمية توجهاً حقيقياً.

والمشكلة أن الأساليب الحديثة في الميزانية تحتاج الى توافر مقومات أكثر من تلك التي يتطلبها الأسلوب التقليدي في اعداد الميزانية فهي تحتاج الى تدفق دقيق للمعلومات المالية والمحاسبية والى نظام محاسبي متطور يمكن على أساسه قياس الأداء، ومثل هذا الأسلوب يتطلب أنظمة ادارية مساندة، وكل ذلك يتطلب كفاءات يندر أن توجد في الدول النامية. ومثل هذه الأساليب تهتم بجانب الادارة وذلك ببرمجة الأهداف التي تم تحديدها وترتيبها وتحديد مستلزمات التنفيذ المالية والبشرية، وتهتم الى جانب ذلك كله بالرقابة وذلك لضمان سلامة تنفيذ البرامج وتحقيق الأهداف بناء على معايير موضوعية لا ينصرف اهتمامها الكلي الى التفاصيل الشكلية وانما يرتكز على تقويم الأداء. والاتجاهات الحديثة في الميزانية لا تعتمد على مبدأ الزيادة أو التخفيض انطلاقاً مما هو قائم فعلا وانما تعنى بالتقويم الشامل للأهداف والوسائل والموارد بصرف النظر عما هو قائم فعلا.

ان حسن استخدام الموارد المالية وتثميرها للحصول على أفضل ناتج ممكن جانب أساسي من جوانب ادارة التنمية، كما أن الاستخدام الأمثل للموارد المالية والبشرية معاً هو الجوهر والهدف لادارة التنمية. ومهما كان حجم الوفرة المالية والزيادة الميسورة في الموارد المالية عن طريق زيادة الناتج النفطي أو زيادة أسعاره فإن ذلك لا يلغي أهمية الاستخدام الأمثل لهذه الموارد المالية، وذلك بتوجيهها في قنواتها الصحيحة من خلال البرامج والمشاريع المعدة اعداداً جيداً لتحقيق أهداف التنمية. ان عدم الاكتراث بالاستخدام الأمثل للموارد المالية يعني عدم الاكتراث بادارة التنمية وعدم الاكتراث بادارة التنمية يعني عدم الاكتراث بالتنمية. و يبدو أن الموارد المالية الميسورة والتي لا تقابلها مشاريع وبرامج معدة اعداداً جيداً قد خلقت ما يعرف بضيق الطاقة الاستيعابية وأوجدت اتجاهاً متعاظماً نحو الانفاق .. وعدم اكتراث بمبدأ الاستخدام الأمثل للموارد المالية .. واعتماداً على الوفرة المالية في امتصاص الأخطاء واستيعاب الأهدار.

ان الميزانية تخصيص لاعتمادات مالية في سبيل تقديم الخدمات وتنفيذ البرامج والمشاريع. ويجب ألا تكون الميزانية بياناً انفاقياً تشغل حيزاً اعلامياً كبيراً كلما علا رقمه مع أن الزيادة في رقم الميزانية لا يعني بالضرورة أن الانفاق موجه الوجهة الصحيحة ولا يعني بالضرورة أن الناتج المتحقق سيكون كبيراً. ومثل هذه الزيادة في رقم الميزانية لا تعدو أن تكون زيادة في الموارد المالية الميسورة عن طريق زيادة الناتج النفطي أو زيادة أسعاره، وليست مؤشراً على زيادة الانتاجية أو زيادة القدرة الذاتية للاقتصاد القومي أو زيادة فعالية ادارة التنمية. ان الدور الأساسي للميزانية الذي تتطلبه ادارة التنمية يتجاوز هذا الكشف الانفاقي الاعلامي، و يرتكز على تخصيص مدروس للاعتمادات المالية

لتقديم الخدمات وتنفيذ المشاريع والبرامج في اطار أهداف محددة ومعروفة،وهنا يأتي ارتباط الميزانية بالتخطيط وتلاحمهما معاً .. في سبيل الاستخدام الأمثل للموارد المالية والبشرية. ولا يمكن أن يكون هذا الارتباط وهذا التلاحم دون أن يكون أسلوب الميزانية أسلوباً يخدم أهداف التخطيط وتقويم الأداء كما يخدم هدف الرقابة. ولذلك فإن الوفرة المالية يجب ألا تكون عاملا مثبطاً يقلل من أهمية الأخذ بالأساليب الحديثة في الميزانية ، ويساعد على عدم الاكتراث بمبدأ الاستخدام الأمثل للموارد المالية لأن الوفرة في هذه الدول ليست وفرة دائمة ويجب أخذ المستقبل في الحساب ، والاهدار في استخدام هذه الوفرة سيكون على حساب المستقبل.

إن الأهداف التي تتحقق من وراء الأخذ بالأساليب الحديثة في الميزانية ليست قاصرة على تحقيق الوفر وتجنب الاهدار وهو الأمر الذي يبدو في أذهان القيادات السياسية والبيروقراطية غير ذي أهمية في ظل الوفرة المالية ، بل إن من أهم الأهداف التي يحققها الأخذ بالأساليب الحديثة في الميزانية مساعدة متخذي القرار في اتخاذ القرار الأنسب في ضوء أهداف محددة وبدائل معروفة ومعلومات متكاملة ، والأساليب الحديثة في الميزانية لا تقتصر على مجرد توزيع المخصصات المالية على برامج محددة ، ولكنها تتجاوز ذلك الى مساعدة متخذي القرار في اختيار البرنامج الأنسب من بين برامج متعددة ومن ثم اختيار الوسيلة المناسبة من بين وسائل متعددة لتنفيذ البرنامج.

لهذا فإن الأساليب الحديثة في الميزانية ركيزة أساسية من ركائز التخطيط السليم ، وهي تتلاحم مع التخطيط عضوياً،فالأهداف المحددة مطلب أساسي في التخطيط وفي الميزانية،واختيار البرامج وفق معايير موضوعية ومعلومات متكاملة مطلب أساسي في كليهما أيضاً ،

واختيار الوسائل المناسبة لتحقيق الأهداف وتنفيذ البرامج في ضوء حسابات وبيانات دقيقة مرتكز من مرتكزات التخطيط والميزانية. لهذا فإن مثل هذه الأساليب تعتبر ضرورية ولا غنى عنها كوسيلة تخطيطية وادارية ورقابية تساعد في تحقيق أهداف التنمية وتنفيذ برامجها. ونوجز فيما يلي أبرز الأساليب الحديثة في الميزانية:

١ ـ ميزانية البرامج:

وترتكز هذه الميزانية على تحديد الأهداف وتصنيف الأنشطة والبرامج وتحديد الوسائل المناسبة لتحقيق الأهداف وتنفيذ البرامج بأعلى قدر من الكفاءة والفعالية. ولهذا فانها تعتمد على وضوح الرؤية في تحديد الأهداف، وتعتمد على تدفق مستمر للبيانات والمعلومات التي تساعد على اختيار البرامج المناسبة كما تساعد على اختيار الوسائل المناسبة لتنفيذ تلك البرامج. وميزانية البرامج ترتكز على المخرجات كما تركز على المدخلات بخلاف ميزانية البنود التي تقتصر على التركيز على المدخلات.

والمشكلة في ميزانية البرامج أن الهيكل التنظيمي للأجهزة الحكومية وتشتت الأنشطة بينها لا ينسجم مع أطر البرامج. فالتعليم على سبيل المثال قد لا يقتصر على وزارة التربية وقد تؤدي جهات أخرى مهام تعليمية محددة. والصحة قد لا تكون نشاطاً قاصراً على وزارة الصحة وانما قد تقوم جهات حكومية أخرى بأنشطة متفرقة تدخل ضمن اطار النشاط الصحي. غير أن هذه المشكلة لا تقف عائقاً أمام الأخذ بهذا الأسلوب من أساليب الميزانية اذ أنه يمكن تحديد أهداف واضحة للتعليم وبرامج محددة بصرف النظر عن الجهات المتعددة على أن تكون مهمة كل جهة في تنفيذ ما يتعلق بها واضحة ضمن اطار محدد

الأهداف ولعل مثل هذا التشتت في الأنشطة بين الأجهزة الحكومية ربما كان أكثر مدعاة للأخذ بهذا الأسلوب اذ يمكن في ظله اتخاذ القرار السليم بصورة شمولية متكاملة سواء بالنسبة لتحديد الأهداف أو البرامج أو الوسائل أو المخرجات.

٢ ـ نظام التخطيط والبرمجة والميزانية P.P.B.S.

ويعتبر هذا النظام تطويراً لميزانية البرامج ويرتكز على أهمية تحديد الأهداف القومية تحديداً دقيقاً وتحليل البدائل والتكاليف ونتائج البرامج على مدى سنوات مقبلة وليس على مدى سنة واحدة. ولهذا فان هذا الأسلوب يبدو أكثر التحاماً مع التخطيط اذ يمتد التخطيط في الغالب لمدى سنوات.

٣ ـ الادارة بالأهداف:

وهو مفهوم اداري لا يقتصر على اعداد الميزانية. ولا يختلف اعداد الميزانية وفق الادارة بالأهداف عن الاساليب الحديثة الأخرى في اعداد الميزانية.. اذ أن تحديد الأهداف يظل مرتكزاً رئيسياً لها جميعاً كما أن التركيز على المخرجات بصورة أساسية يبقى قاسماً مشتركاً لها.

٤ ـ ميزانية قاعدة الصفر:

وهي أسلوب يمكن استخدامه مع اي أسلوب آخر من اساليب اعداد الميزانية ، ويرتكز هذا الاسلوب على مبدأ أن اعداد الميزانية يجب أن يتم باعادة تقويم شاملة للأهداف والوسائل والموارد بصرف النظر عما هو قائم فعلا. وهي بهذا تختلف عن بقية الأساليب في معالجة البرامج القائمة اذ هي لا تنطلق من منطلق أن الأنشطة القائمة يجب أن تستمر وإنما هي قابلة للالغاء أو التعديل الجذري عليها، ومن

ثم فانها تعطي لمتخذي القرار حرية أفضل في اتخاذ القرار الأنسب ليس بالنسبة للبرامج الجديدة فحسب بل حتى بالنسبة للبرامج القائمة.

ان الأساليب الحديثة في الميزانية وسيلة مساعدة لمتخذي القرار وهي ليست هدفاً في حد ذاتها، ولا يؤدي تطبيقها بالضرورة الى حل معضلة تخصيص الاعتمادات المالية بالقدر المناسب للبرامج المناسبة،ذلك أن تحديد الأهداف من سلطة القيادات السياسية والبيروقراطية ، واختيار البرامج المناسبة من اختصاصهما ، و يظل نفوذ القيادة السياسية وارداً حتى في اختيار الوسائل لتحقيق أهداف البرامج ولا تلغى الأساليب الحديثة للميزانية مطلقاً تأثير القيادة السياسية على اختيار البرامج أو توزيع المخصصات المالية. ورغم أن مثل هذه الأساليب تعتمد على المعايير الموضوعية وتدفق البيانات والمعلومات المحاسبية والاحصائية والارتكاز على الوسائل المستحدثة في قياس التكلفة والفعالية أو العائد فان سلطة القيادات السياسية والبيروقراطية تظل مهيمنة. واذا كانت مثل هذه الأساليب تضع أمام تلك السلطة خيارات متعددة محسوبة النتائج والتكلفة فانها لا تفرض على تلك السلطة اختيار ما تراه مناسباً وفق اعتبارات قد يغلب عليها الحساب السياسي أكثر من الحساب الاقتصادي. وفي الدول التي تتوزع فيها السلطات.. أو يتوفر الوعي المجتمعي المنظم قد يتولد الضغط على السلطة السياسية والبيروقراطية للاعتماد على مرتكزات موضوعية في اتخاذ القرار،وحتى في مثل هذه الدول لا تتلاشى حرية السلطة السياسية والبيروقراطية أو تتلاشى الاعتبارات السياسية والبيروقراطية في اختيار البرامج وتحديد المخصصات المالية. ومما يعطي الفرصة لتدخل الاعتبارات غير الموضوعية أن الأنشطة الحكومية لا تخضع للقياس الكمي غالباً ومن ثم فان

الافراط في الاعتماد على أساليب قياس التكلفة والفعالية أو العائد قد لا تخضع له العديد من الأنشطة الحكومية و يبقى التقدير غير الكمي ضرورياً في كثير من الحالات ، وفي اطار هذا التقدير تدخل العديد من الاعتبارات غير القابلة للقياس أو غير الموضوعية.

ولا شك أن البيروقراطية قادرة على ممارسة رغباتها وفرض مشيئتها من خلال الاسلوب التقليدي للميزانية أو من خلال الأساليب الحديثة. وهي اذ تميل الى رفض الأساليب الحديثة من منطلق رفضها للتغيير.. ومن منطلق رفضها للمعايير الموضوعية الكمية فانها قادرة على استخدام الأساليب الحديثة وتحقيق ما ترغبه من خلالها،ويحدث ذلك حين تكون البيانات والمعلومات التي تعدها البيروقراطية عن البرامج أو وسائل تنفيذها موجهة في الاتجاه الذي يحقق اختيار البدائل التي ترغبها البيروقراطية ، وتمارس البيروقراطية من خلال تحكمها في انسياب المعلومات عبر كل مستوى سلطة في توجيه القرار ذلك أنها لا تسمح إلا بمرور المعلومات التي تخدم أغراضها،ولعل هذا يبرز سلطة البيروقراطية في اختيار البرامج وفي تحديد المخصصات المالية لها. ولا يعني ذلك أن البيروقراطية تتأثر وحدها بتلك السلطة اذ تظل القيادة السياسية السلطة القوية في اختيار البرامج وتحديد مخصصاتها غير أن استئثار البيروقراطية بالمعلومات يقوي سلطتها في اختيار البرامج وتحديد المخصصات من خلال القرار الذي تتخذه السلطة السياسية.

والقيادات البيروقراطية تناهض المعايير الموضوعية في اعداد الميزانية كما تعارض المعايير الموضوعية في اتخاذ القرار أصلاً ، ان هذه القيادات لا تحبذ وجود أهداف محددة بقدر ما تميل الى وجود أهداف عامة يمكن تأويلها كيفما تشاء. أليست المصلحة العامة هدفاً تتغنى به البيروقراطية عادة ؟.. وهل تقوم البيروقراطية بأي عمل الا باسم

المصلحة العامة؟ وهل تنفذ أي برنامج إلا لتحقيق المصلحة العامة؟ وهل ترصد المبالغ لتنفيذ أي برنامج إلا خدمة للمصلحة العامة؟ وقد تكون المصلحة العامة من أكثر ذلك براء.

لقد برزت في بعض دول المنطقة فكرة الأخذ ببعض الأساليب الحديثة في الميزانية غير أنها ظلت مجرد فكرة لم تأخذ طريقها الى التطبيق وجاءت الطفرة المالية فألغت حتى الفكرة. لهذا بقيت الميزانية في أكثر الأحوال كشفاً بالايرادات والمصروفات موزعة على أوجه الانفاق المتعددة في غياب أهداف محددة وفي غياب معايير موضوعية وفي غياب معلومات متكاملة. وبقي توزيع المخصصات المالية على أوجه الانفاق خاضعاً للاعتبارات غير الموضوعية أكثر من خضوعه للاعتبارات الموضوعية، وللاعتبارات السياسية والبيروقراطية قبل الاعتبارات الاقتصادية. ولعل عدم وجود خطة للتنمية أو عدم وجود برامج محددة للتنمية واضحة الأهداف يترك ذلك الكشف المالي عرضة للتأثير والنفوذ والمساومة، وقد تخصص مبالغ أكثر مما يجب لبرنامج من البرامج وتكون الطامة أكبر حينما تخصص تلك المبالغ لبرنامج لا حاجة إليه أصلا، أو لا صلة له مطلقاً بالتنمية بطريق مباشر أو غير مباشر.

● ● ●

٥ ـ الرقابـة الماليـة

يوجد عادة نوعان من الرقابة المالية هما الرقابة قبل الصرف والرقابة بعد الصرف. وقد تقوم بالمهمتين جهة مركزية واحدة هي ديوان المحاسبة أو المراقبة وقد تقوم وزارة المالية في بعض الأحيان بمهمة الرقابة قبل الصرف. وقد لا تقتصر تلك الرقابة على الاجهزة الحكومية العادية وإنما تتعداها الى المؤسسات العامة. ومن الواضح أن مثل هذه الرقابة حينما تمارسها أجهزة بعيدة في توجهها ومنهجها عن التغييرات التي تقتضيها عملية التنمية وحين تكون طبيعة الرقابة التي تمارسها أصلا ذات صفة شكلية اجرائية معيقة فان آثار ذلك على تنفيذ برامج ومشاريع التنمية هي آثار سلبية. ولا شك أن اتخاذ القرار يجب أن يكون دائماً بيد الاداري المسؤول لا في يد المراقب الذي يهتم عادة بدقائق التفاصيل المالية أكثر من اهتمامه بجدوى تنفيذ المشروع أو تفادي التأخير في تنفيذه.

ولما كانت الميزانية المعتمدة قد حددت أصلا أوجه الانفاق فانه من غير الضروري فرض الرقابة المالية قبل الصرف،وإنما يجب التركيز على الرقابة المالية بعد الصرف، ذلك أن مثل هذه الرقابة لا تعيق تنفيذ المشروعات في الوقت الذي تتحقق فيه من حسن استخدام المال العام. غير أنه تجدر الاشارة الى أن الرقابة سواء ما كان منها قبل الصرف أو بعده ما زالت رقابة تتسم بالتفاصيل الشكلية وتستنفد جزءاً كبيراً من الوقت والجهد في سبيل الاحاطة بتلك التفاصيل الشكلية،وقد تكون النتيجة في الغالب اهداراً للوقت والجهد لا يتكافأ مطلقاً مع حجم الاساءة في استخدام المال العام ، هذا فضلا عن أن هذه القيود الرقابية رغم تعقيداتها وتفصيلاتها كثيراً ما تفشل في اكتشاف الاساءة

في استخدام المال العام والفساد الاداري المتفشي في الاجهزة الحكومية. ويبدو انطلاقاً من بعض نظريات البيروقراطية أن كثرة القيود والتعقيدات الرقابية تفرض على الموظفين الحكوميين اكتساب مهارات أفضل تمكنهم من التغلب على تلك القيود والتعقيدات،ولذلك فكلما كثرت تلك القيود كلما زادت مهارة البيروقراطية في تجاوزها والتحايل عليها. هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فان الموظفين الذين يقومون بمهمة الرقابة تعوزهم القدرة على ممارستها بطريقة فعالة ولهذا فان قدراتهم تنسجم مع الطبيعة الشكلية والروتينية لهذه الرقابة. ان الرقابة المالية بهذه الصورة ليست ذات جدوى،وربما كانت منسجمة مع ظروف الندرة وقلة المهام التي تقوم بها الحكومة. ولذلك فان الحاجة الماسة في هذه الدول وغيرها من الدول النامية هي الحاجة إلى الرقابة على الأداء، وحتى الآن لم يلق هذا النوع من الرقابة الاهتمام الكافي. ولا شك أن هذا النوع من الرقابة يتطلب مهارة وقدرة خاصة يندر أن توجد في الاجهزة الحكومية. والرقابة على الاداء مهمة لأنها تفيد كثيراً في اعداد الميزانية على أساس سليم،كما أنها معيار رقابي أكثر دقة وينسجم مع خطط وبرامج التنمية بحكم ارتباطه بالناتج والهدف المتحقق،كما أنه يفيد في التخطيط مباشرة ويتفق مع المفاهيم الادارية الحديثة ومن أبرزها الادارة بالاهداف فضلا عن أنه يجعل الجهاز الحكومي ملتزما بمسؤوليته في تحقيق الأهداف وفي تنفيذ البرامج والمشروعات وفق الاطار الموضوع.

ان الاجراءات المالية والمحاسبية العقيمة التي ترتكز على التفاصيل الشكلية فضلا عن كونها لا تخدم هدف الرقابة الفعالة فانها تقتل المبادأة وتعطل اتخاذ القرار ، ورغم التغييرات المحيطة ورغم التوسع في الأنشطة والمهام التي تقوم بها الأجهزة والمؤسسات الحكومية فان هذه

الاجراءات المـاليـة والمحـاسـبية لم تتغير كثيراً عن ذي قبل. ومع أن المؤسـسـات الـعامة يفترض فيها الا تكون خاضعة لمثل هذه الاجراءات خصوصاً في الحالات التي تكون فيها أنظمتها المالية والمحاسبية على نمط الأنظمة المالية والمحاسبية في الشركات الخاصة فان المؤسسات العامة في عـدد مـن دول المنطقة تخضع عادة لنفس أجهزة الرقابة المالية. كما أن اعـتـمـاد مـيـزانـيـاتـهـا يـتم عادة بنفس الاسلوب الذي يتبع في اعتماد ميزانيات الأجهزة الحكومية.



خاتمــــة

إن مستقبل التنمية وادارة التنمية في دول المنطقة رهن باقتناع قياداتها السياسية والادارية بأهمية التنمية. وعلى هذه الدول أن تتبين من خلال تجربتها الماضية ومن استقراء ظروف المستقبل المصير المؤلم الذي قد تنتهي اليه ان لم تعد له العدة وتعد النظر في جميع حساباتها، وتهيء لنفسها الاسباب التي تحفظ لحاضرها ومستقبلها العيش الرغد والحياة الكريمة، أما ان سارت على غير هدى ولا بصيرة فسيكون مثلها كمثل الذي استوقد ناراً فلما أضاءت ما حوله ذهب الله بنورهم وتركهم في ظلمات لا يبصرون.

إن دول المنطقة قد حققت بعض الانجازات المتفاوته في تطلعها نحو التنمية غير أن هذه الانجازات في أغلبها لا تمس جوهر التنمية ولا تحقق الدفعة التي تصل بالتنمية الى غايتها، ومثل ذلك مشهد من المشاهد المتكررة في دول العالم الثالث.

وإذا كانت التنمية مطمحاً تتطلع اليه كل الدول، ومطلباً تسعى اليه، فهو لهذه الدول يجمع الى كونه مطمحاً ومطلباً قضية وجود ومصير، ومسألة حياة أو موت، واذا لم يكن هنالك إدراك للتنمية بهذا المعنى، وأهداف واضحة نابعة من ذلك الادراك، وتخطيط سليم لاستخدام الموارد المادية والبشرية الاستخدام الامثل وجهود متضافرة من كافة القطاعات والمستويات والتزام سياسي حقيقي، ووعي مجتمعي ومشاركة فعلية منتجة من جميع فئات المجتمع ومؤسساته، فان محاولات التنمية ستكون جهوداً مبتورة متناثرة لن تصل الى الغاية المرجوة، ولن يكون مستقبل التنمية في هذه الدول بأفضل من حاضرها.

إن مشكلة هذه الدول انها تحررت من ربقة الحكم الاجنبي

ولكنها ظلت محوراً رئيسياً لاطماعه وضغوطه ونفوذه، وهي إن رضخت لذلك فستظل ارادتها مسلوبة لا تملك تحديد أهدافها، أو اتخاذ قراراتها بمعزل عنه. وحينئذ سيكون مستقبل التنمية مرهوناً بارادته لا بارادتها. ويجب بادىء ذي بدء أن تملك هذه الدول ارادة التنمية وتسعى الى خلق فعالية إدارة التنمية لتحقيق أهدافها، ويجب أن تتضافر جهود جميع هذه الدول وأن تتكامل في اطار موحد يتجاوز النظرة المحلية الضيقة،وأن تكون ارادة التنمية والتخطيط للتنمية ودعم ادارة التنمية وتنفيذ أهداف التنمية برنامجاً مشتركاً في هذه الدول. ان التعاون بين دول المنطقة لم يصل بعد الى المستوى المطلوب ولم يتجاوز كثيراً مرحلة النوايا، وقضية التنمية في دول المنطقة في أمس الحاجة الى ذلك التعاون، وإدارة التنمية في دول المنطقة في أمس الحاجة أيضاً الى ذلك التعاون، حتى يكون هناك مجال للاهداف المتناسقة والخطط المتناسقة والبرامج والمشاريع المتناسقة، واذا كانت هناك بعض الآمال العريضة المعلقة على مجلس التعاون الخليجي فانها ستظل آمالا معلقة ما لم تكن قضية التنمية هي القضية الاولى لهذا المجلس بكل أبعادها السياسية والاقتصادية والادارية والاجتماعية والثقافية، وأن يكون هناك ايمان حقيقي بهذه القضية، وتصور واضح لمراميها وأهدافها، ودعم مستمر لادارة التنمية في الوصول الى تلك المرامي والاهداف.

إن المسار الصحيح للتنمية يقتضي الخروج على القوالب الشكلية التي تنظر الى التنمية على أنها أطر معدة أو سلع مستوردة أو مصانع جاهزة، وهذا المسار الصحيح للتنمية يقتضي تبني مسالك معينة أوضحتها الدراسة بالتفصيل ونوجزها فيما يلي:

أولا: الاهتمام بالانسان:

والاهتمام بالانسان ينبع من كونه وسيلة التنمية وغايتها

وهذا الاهتمام يتمثل في اكسابه المعرفة والمهارة وتطوير قدرته على التفكير والتحليل وافساح المجال أمامه للابداع والابتكار وتحمل المسؤولية والمشاركة في اتخاذ القرار، إن التنمية ليست سلعة تشترى بالمال، ولكنها انتاج مستمر تشارك فيه كل فئات المجتمع ومؤسساته. ومضامين التنمية وواقعنا التنموي حلقات مفقودة في مناهجنا الدراسية وبرامجنا الاعلامية، فلا نكاد نتحسس من خلال مناهجنا المشكلة حتى نستعد للتصدي لها، وتكاد تضعنا برامجنا الاعلامية في مصاف أرقى الدول وأكثرها تقدماً.

والانسان الذي يعتبر غاية التنمية ووسيلتها ما يزال يعيش على هامش التنمية وهو لا يعي في أكثر الاحوال مسؤولياته في هذه القضية، ولا يكاد يعرف الاهداف الحقيقية لها، ان كانت هناك أهداف معروفة، ويمر من خلال المناهج الدراسية بكل الصور المشرقة عن ماضيه، ويكاد يكون حاضره صورة من صور الاعلام التي تضخم كل انجاز الى أضعاف حجمه الحقيقي، أما مستقبله فيكاد يكون نسيا منسيا.

إن الانسان في دول المنطقة وهو لا يزال يحاور برامج محو الامية، تغشى فكره وسائل الاعلام عن أكبر جسر من نوعه في المنطقة، أو أكبر مصنع في الشرق الاوسط، أو أضخم ناقلة من نوعها في العالم، أو أرقى جامعة، أومستشفى، أو مطار، أو ميناء يندر أن يوجد له مثيل، ولا شك أن كل ذلك إنجاز ولكنه انجاز يعتمد على الخبرة الاجنبية في تنفيذه وفي تشغيله وفي صيانته،ولا يكاد يكون للخبرة المحلية أي دور فيه، ولذا فليس من المنطقي أن يحتل المساحات الشاسعة من الجرائد، والمساحات الشاسعة من برامج الاذاعة والتليفزيون

في كل يوم، وأن تبدو قضية التنمية وكأنها قضية محلولة، وإن الدولة قد وصلت الى أقصى معارج الرقي والتقدم، وتبدو الدولة في نظر الانسان الذي طمست بصيرته وسائل الاعلام، أنها من أعظم الدول تقدماً.

ويمكن أن يكون الاعلام وسيلة فعالة في عرض مفاهيم الكفاية والانتاجية وحب العمل وهي مفاهيم تتحد مع المعرفة المكتسبة عن طريق التعليم أو المهارة المكتسبة عن طريق التدريب لكي تكون القوة البشرية الفعالة، إن وسائل الاعلام يجب أن تتصدى لمعالجة العديد من المشاكل، وأن تعطي للانسان الحقيقة التي يجب أن يدركها وأن تشعره بدوره ومسؤوليته في مسيرة التنمية، مهما كان مستواه الوظيفي، أو تأهيله العلمي، ان قضية التنمية تبدأ من هذه النقطة التي يعي الانسان فيها مشكلته، و يعي دوره في التصدي لتلك المشكلة.

ولهذا يجب أن يعطي الانسان كل الاسباب التي تجعله يؤدي دوره على الوجه المطلوب وتفجر فيه الطاقات التي يمكن توجيهها لصالح التنمية، وتحرره من عقد الخوف والرهبة، حتى يتسنى له أن ينصرف الى الانتاج والابداع والعمل الذي لا يعرف الكلل. وهنا نعود مرة أخرى الى الحلقة المتصلة بكل جوانب التنمية وهي القيادة السياسية، ورغم أن القيادة السياسية ليست وحدها القادرة على تحقيق معجزة التنمية فإنها القادرة على تهيئة أسبابها ، في توعية الانسان واشراكه في مسيرة التنمية وصنع قراراتها ومنحه كل مقومات المشاركة والقدرة على المشاركة،الى خلق الوضوح في الرؤية لابعاد التنمية والتبني الحقيقي لخطط التنمية، الى بناء

المؤسسات الكفيلة بتنفيذ تلك الخطط على الوجه المطلوب بأقصى كفاءة ممكنة ودون اهدار في الوقت والمال.

ثانياً: تحديد أهداف واضحة للتنمية تنطلق من المفهوم الشامل الذي يظل الانسان محوره أيضاً اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً وسياسياً. والخروج من المأزق الذي يفرضه النمط التقليدي للتنمية الذي يجعل الثقل الغالب لها ثقلا اقتصادياً،وهو في نفس الوقت ينحرف بالثقل الاقتصادي الى منطلقات مغلوطة تنظر الى التنمية على أنها التغيير الهيكلي البنائي أو المصانع الجاهزة حتى ولو كانت مستوردة آلات وأفراداً. ان الانسان يظل المحور الرئيسي للتصنيع و يظل المحور الرئيسي للخبرة التكنولوجية، ولهذا فان اكسابه المعرفة والمهارة المناسبة واعطاءه الفرصة للابداع هو المسلك الرئيسي الذي يجب أن تتوجه اليه مؤسسات التعليم والتدريب وأجهزة الخدمة المدنية ويجب أن يرسخ ذلك المفهوم في أذهان القيادات الادارية والسياسية.

ثالثاً: اعادة النظر في أهداف التعليم والتدريب و برامجهما ومؤسساتهما، والربط بين هذه الاهداف والبرامج والاهداف الكلية للتنمية، و يظل الانسان أيضاً محوراً رئيسياً في هذا الربط، إن أهداف التعليم والتدريب و برامجهما ومؤسساتهما لم تتغير بالقدر الذي تغيرت به معطيات التنمية وظروفها وتتوسع البرامج وتزداد المؤسسات ولكنها في الغالب تسير في واد يبعد عن الوادي الذي يجب أن تسلكه التنمية، و يقتضي ذلك تغييراً جذرياً في توجهات البرامج والمؤسسات، والتعليم والتدريب ليسا مجرد كسب مهارات أو قدرات

ولكنهما اضافة الى ذلك خلق الوعي،ومن خلال ذلك لا تتحقق التنمية الاقتصادية فحسب ولكن يمكن تحقيق التنمية الاجتماعية والادارية والسياسية والثقافية. والتعليم والتدريب بصورتهما التقليدية لن يضيفا الا رصيداً كميا وهذا الرصيد الكمي قد يزيد من الانتاجية ولا يحقق للانسان القدرة على الاداء، أو على التفكير أو المشاركة، فلو أمكن كسر هذا الطوق التقليدي من أجل ايجاد الانسان المنتج والمفكر والواعي لكان ذلك تحقيقاً للهدف الكبير الذي تسعى اليه التنمية وادارة التنمية بحكم أن الانسان هو غايتها ووسيلتها في آن واحد. غير أنه لكي يتحقق هذا الهدف يجب أن يصحب ذلك بناء للمؤسسات وترسيخ للنظام وتوفير للمناخ المحفز للاداء والمشاركة.

رابعاً: تطوير أنظمة الخدمة المدنية والخروج ايضا من متاهة الازدواجية والتناقض بحيث تكون فعالة في تحقيق الهدف الجوهري وهو استقطاب الكفاءات وتنميتها وايجاد المناخ الملائم لها والابقاء عليها، ويظل الانسان ايضا محورا رئيسيا في الخدمة المدنية،واذا كانت الخدمة المدنية في هذه الدول وغيرها من الدول النامية تتحمل مسؤولية كبرى في عملية التنمية بحكم الدورالاكبر للحكومة فان الانسان الذي يصنع القرار أو يشارك في صناعته على مستوى القيادة الادارية يجب ان يكون مهيئا للقيام بذلك الدور معرفة وتدريبا.

خامساً: علاج الخلل في هيكل العمالة وذلك بتخطيط القوى العاملة وترشيد استخدامها وتدريب الكوادر المواطنة واحلالها في الوظائف الاستراتيجية وحسن انتقاء العمالة الوافدة،ومالم

تكن هناك مبادرة جدية مكثفة لعلاج هذه المشكلة فان آثارها ستمتد الى المجتمع بأسره وتخلق من المشاكل ماله أبعاد اجتماعية وسياسية واقتصادية وثقافية وقد تقضي على هوية هذه الدول.

لقد طغى على ندوة التنمية المنعقدة في البحرين في ديسمبر ١٩٨٠(٥) الاعتقاد بأن القيادة السياسية هي العامل الحاسم في تحقيق التنمية او اعاقتها وقد ينسجم ذلك مع بعض الآراء التي تعتبر القيادة السياسية مسؤولة عن العثرات في محاولات التنمية وان دورها سيظل هو الدور المتحكم أصلا في مسار التنمية خلال العقود القادمة. واذا كانت القيادة السياسية هي العامل الحاسم فان ذلك لا يعني عدم وجود عوامل اخرى ذات تأثير ايجابي او سلبي على التنمية،واذا كان مقدار الوزن المعطى للعامل السياسي كبيرا بحكم هيمنته على بقية العوامل فان ذلك المقدار يبقى اجتهادا لكن في كل الاحوال لا يمكن النظر الى العامل السياسي باعتباره العامل الوحيد المؤثر في عملية التنمية.

ان منطلقات التنمية في دول المنطقة منطلقات في اغلبها عشوائية ومبتورة، وهي ترسخ يوما بعد يوم حلقات التبعية بدلا من خلق القدرة الانتاجية الذاتية، واستئصال التخلف وتحقيق التنمية الشاملة، وادارة التنمية تمارس ايضا دورا في اغلبه عشوائي وقاصر في تحقيق حتى ماترمى اليه تلك المنطلقات،وهي لم تتمكن من بناء المقومات الداخلية الاساسية لوظائفها ولم تنهج على الاقل منهجا جادا في هذا السبيل. ان قضية التنمية بكل تعقيداتها ومنطلقاتها ووسائلها ليست ترفا فكريا

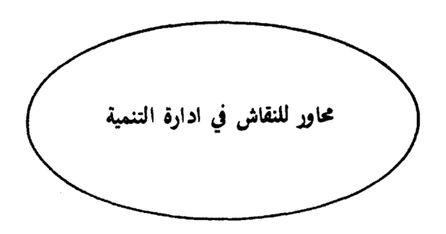
---

(٥) ندوة التنمية ــ مرجع سابق.

في دول المنطقة، ولا تطلعا في غمرة التطلعات ولكنها المستقبل والمصير، أفلا تستحق التنمية بعد هذا ان تكون القلق والارق والشغل الشاغل للقيادة السياسية وكل القطاعات الاخرى في هذه المجتمعات؟ وهل اهمية ادارة التنمية الا انبثاق من اهمية التنمية؟ وهل للادارة في أي مجال اهمية اكبر من اهمية ادارة التنمية؟



ملحق



الاجتماع السنوي الثاني

البحرين من ١٧ ــ ١٩ صفر ١٤٠١هـ

الموافق من ٢٤ ــ ٢٦ ديسمبر ١٩٨٠م

اعداد

د. أسامة عبد الرحمن

الجلسة الأولى

ظروف التنمية الاقتصادية في دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط ومستقبلها يوم الخميس ١٤٠١/٢/١٨ هـ ــ الموافق ١٩٨٠/١٢/٢٥م من الثامنة حتى التاسعة والنصف صباحا

المحاور الرئيسية للنقاش:

تبدو التنمية وكأنها المفتاح للمستقبل المرتكز على قاعدة راسخة من البناء الاقتصادى.. لا تتأثر كلما تأثر النفط، ولا يرتبط مصيرها بمصيره.

أولا : أ) ماهى التنمية وما هي مرتكزاتها وأهدافها، وهل التنمية ضرورة؟ أم مطمح؟ أم هما معاً؟ ولماذا تحتل التنمية الاقتصادية أهمية خاصة؟

ب) هل هناك أهداف محددة وسياسات واضحة للتنمية في دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط؟ وماهو نوع التنمية المطلوب؟

ثانيا : هل مسار التنمية الاقتصادية توجهه عوامل محلية في الدرجة الاولى، أم توجهه عوامل خارجية؟ وهل هناك دعم فعلي للتنمية الاقتصادية من قبل القيادات السياسية، واستيعاب للتحولات الاقتصادية والاجتماعية من قبل المواطن؟

ثالثا : يبدو أن الانسان هو محور أهداف التنمية جميعها، وأن هذه الاهداف تلتقى في ضرورة توفير الاحتياجات الرئيسية وتحسين مستوى المعيشة وتوزيع ثمار التنمية، فأين تقف أهداف

التنمية من الانسان؟ وأين يقف الانسان منها؟ وهل التركيز الاكبر ينصب على التنمية الاقتصادية؟ أم التنمية الاجتماعية؟ أم التنمية الادارية؟ أم التنمية السياسية؟ أم التنمية الثقافية؟

المحاور التفصيلية:

١) ماهو المقصود بالتنمية؟ وهل هناك معنى محدد لها؟ وهل مدلول التنمية واحد في ذهن القيادة السياسية؟ القيادة الادارية؟ الموظف؟ المواطن؟

٢) لماذا تحتل التنمية الاقتصادية مكان الصدارة على حساب جوانب التنمية الأخرى الاجتماعية والسياسية والثقافية؟

٣) لما كان البترول ثروة قابلة للنضوب، ولما كانت أهداف التنمية الاقتصادية تتضمن عادة الاشارة الى أهمية تنويع القاعدة الاقتصادية، فلماذا مرت هذه الفترة الزمنية الطويلة دون أن يتحقق هذا الهدف؟ أو دون أن تتغير الصورة كثيرا في الاعتماد الكلى تقريبا على مورد اقتصادي واحد؟ وهل السبب الرئيسي في عدم تحقيق ذلك الهدف سياسي أم اقتصادى أم ادارى في الدرجة الاولى؟

٤) يعتبر الوقت عاملا مهما يجب استثماره مع عوامل أخرى لتحقيق هدف التنويع في القاعدة الاقتصادية، ذلك أن مرور سنوات أخرى دون أن يتحقق ذلك الهدف يعنى خسارة فادحة لا يمكن تعويضها، وربما يكون الوقت متأخرا لأي محاولات تأتي لاحقة، فهل مازال الوقت كافيا لانجاز ذلك الهدف؟ أم وصلت المنطقة الى مرحلة الوقت الحرج؟

٥) يبدو أن الانسان هو محور أهداف التنمية جميعها، وأن هذه

الأهداف تلتقي في ضرورة توفير الاحتياجات الرئيسية وتحسين مستوى المعيشة وتوزيع ثمار التنمية، فأين تقف أهداف التنمية في المنطقة من الانسان؟ وأين يقف الانسان منها؟

٦) شهدت دول المنطقة نموا كبيرا في دخلها من البترول، فهل النسبة الموجهة منه لاغراض التنمية كبيرة أم صغيرة؟ وهل تجد تلك النسبة طريقها الى برامج التنمية؟ أم يذهب بعضها هدرا؟

٧) ماهي القضية الرئيسية التي تواجهها دول المنطقة؟ وما هو نوع التنمية المطلوب في المنطقة؟

٨) هل هناك أهداف محددة للتنمية الاقتصادية في دول المنطقة؟

٩) هل أوجدت ظروف الوفرة المالية اهتماما أكبر ببرامج التنمية؟ وهل ينعدم مثل هذا الاهتمام في غياب الوفرة المالية؟

١٠) رغم الانفاق الكبير نسبيا على برامج التنمية، فان دول المنطقة تبدو وكأنها لم تستكمل بعد التجهيزات الأساسية، التى تمثل القاعدة الاولى لأي تنمية اقتصادية، فهل السبب في ذلك أن هذه الدول بدأت تجهيزاتها الاساسية من نقطة الصفر؟ أم أن التجهيزات الأساسية المطلوبة من الضخامة بمكان؟

١١) هل تتحكم قوى خارجية في مسار التنمية الاقتصادية في دول المنطقة؟ وهل يتمثل هذا التحكم في سياسات الشركات الأجنبية؟ والعراقيل الموضوعة في سبيل نقل التكنولوجيا والخبرة؟ أم أنه يتمثل أيضا في سياسات الدول الصناعية المتقدمة؟

١٢) هل عجز الطاقة الاستيعابية مفهوم خلقته الدول الصناعية

المتقدمة لتوجيه الوفرة المالية الى خارج حدود دول المنطقة؟ أم أن هناك بالفعل عجزا في الطاقة الاستيعابية لهذه الدول؟

١٣) هل تلعب القيادات السياسية في دول المنطقة دورا فعالا في دعم أهداف التنمية؟ وهل لديها وضوح في الرؤية بالنسبة لأهداف التنمية ومستقبلها في المنطقة؟

١٤) هل هناك وعى وطنى بمتطلبات التنمية وظروفها؟ وهل هناك احساس وطني واسع بأهداف التنمية وحماس لتحقيق تلك الأهداف؟ أم أن هناك انفصاما تاما بين المواطن وبين التنمية؟

١٥) هل هناك مشاركة مباشرة أو غير مباشرة من قبل المواطن في تحديد أهداف التنمية وسياساتها؟ وهل هناك تقبل لمثل تلك المشاركة؟ وهل لدى المواطن ذاته القدرة على المشاركة؟

١٦) هل تمارس أجهزة التوعية دورا فعالا في زيادة قدرة المواطن على استيعاب مشكلة التنمية وظروفها وعلى تفهم أهدافها وأبعادها؟ وهل يعتبر غياب المواطن عن ساحة التنمية سببا من أسباب قصور التنمية؟

١٧) كيف يمكن أن تكون التنمية منهجا تعتنقه كل فئات المجتمع بدلا من أن تكون مجرد قرارات سياسية قد تجسدها خطة للتنمية؟

١٨) هل هناك مؤشرات واضحة ترتكز عليها القرارات التي تتخذها القيادات السياسية في تحديد الأولويات؟ وهل تلعب القيادات الادارية دور المستشار الأمين في توضيح المؤشرات والبدائل للقيادات السياسية؟

١٩) هل هناك مركزية في التنمية مرتبطة بمركزية الجهاز الحكومي؟ وهل المركزية السياسية والادارية تفرض المركزية

الاقتصادية والاجتماعية وتفرض بالتالي مركزية التنمية؟

٢٠) هل تقف «القرية» على خارطة التنمية؟ أم أنها تقف خارج تلك الخارطة؟ وهل تمتد التنمية الى القرية؟ أم أن فتات التنمية هو الذي يقدم الى القرية؟ وهل من الضرورى أن يكون هناك تركيز على «القرية» في برامج التنمية؟ وهل توجد في القرية الأجهزة والمؤسسات القادرة على المشاركة في تحديد برامج التنمية الخاصة بالقرية وعلى تنفيذ تلك البرامج؟

٢١) هل يوجد تناسب بين البرامج المنفذة في المدن الرئيسية وبين البرامج المنفذة في القرى؟ وهل يمكن أن تتحقق التنمية حتى مع اغفال «القرية»؟ وهل يخلق ذلك الاغفال خلخلة وازدواجية في التنمية في اطار الاقليم الواحد؟

٢٢) هل التنمية الاقتصادية ترتكز على التصنيع فقط؟ أم أن هناك قطاعات أخرى لا تقل أهمية عن التصنيع يجب أن تشملها التنمية الاقتصادية؟

٢٣) هل تمثل الخطة منهجا سياسيا وهل ترفع كشعار لاستقطاب الرأي العام؟ أم أنها منهج اقتصادي بحت؟

● ● ●

الجلسة الثانية
خطط وبرامج التنمية
يوم الخميس ١٤٠١/٢/١٨هـ الموافق ١٩٨٠/١٢/٢٥م
من العاشرة صباحاً حتى الثانية عشرة والنصف ظهراً

المحاور الرئيسية للنقاش:

أولا: هل وجود خطة للتنمية يمثل القاعدة الأساسية التي لا غنى عنها لتحقيق التنمية؟ وهل غياب مثل تلك الخطة يعني غياب التنمية؟ وهل توجد خطط للتنمية في دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط؟ أم أن هناك بعض البرامج المرتبطة بالتنمية؟ وهل يتم اعداد مثل هذه الخطط والبرامج من قبل أجهزة مركزية مسؤولة عن التخطيط؟ وهل للأجهزة الحكومية الأخرى، وللقطاع الخاص، دور في مرحلة الاعداد؟ وماهي الأسباب الرئيسية وراء فشل معظم البرامج والخطط؟ وهل تلك الأسباب سياسية، أم اقتصادية، أم ادارية، في الدرجة الأولى؟

ثانياً: ماهي مقومات التنمية الأكثر أهمية؟ وهل تعتبر الموارد المالية من أبرز مقومات التنمية؟ وهل تتوفر مقومات التنمية في دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط؟ وهل هناك تنسيق بين دول المنطقة بالنسبة لخطط وبرامج التنمية؟

ثالثاً: هل يوجد في دول المنطقة اهتمام ببناء المؤسسات الاقتصادية والادارية والاجتماعية والسياسية التي تستطيع، متكاملة، أن تحقق أهداف التنمية؟ وهل هناك تغيير في تكوين المؤسسات القائمة والتقليدية؟ لجعلها أكثر قدرة على مواجهة التحديات الجديدة التي تفرضها ظروف التنمية؟

رابعاً: ماهي ادارة التنمية؟ وهل تمارس كل الأجهزة الحكومية دوراً في ادارة التنمية مهما تباينت مهامها واختلفت وظائفها؟ أم أن بعضها يقع خارج اطار ادارة التنمية؟ وهل تمارس المؤسسات العامة دوراً طليعياً في ادارة التنمية؟ وهل نجحت في القيام بذلك الدور؟ وهل القطاع الخاص يؤدي دوراً في ادارة التنمية؟ وهل هذا الدور رئيسي أم ثانوي؟

المحاور التفصيلية:

١) ما هو العنصر الأكثر فعالية في احداث التغير:

أ) التعليم والتدريب.

ب) التكنولوجيا.

جـ) السياسة.

د) البيروقراطية.

هـ) القطاع الخاص.

٢) هل يبقى دور الحكومة هو الدور المهيمن في ظل الاعتماد الكلي تقريباً على النفط؟ وهل تتحمل الأجهزة الحكومية الدور الأكبر في ادارة التنمية؟ و يبقى دور القطاع الخاص هامشياً؟

٣) هل مارست المؤسسات العامة دوراً طليعياً في ادارة التنمية؟ وهل تجاوزت في ادارتها للتنمية كافة الأساليب التقليدية للبيروقراطية؟ أم أنها أخفقت في القيام بذلك الدور؟ وماهي الأسباب الرئيسية وراء اخفاقها؟

٤) هل تمارس كل الأجهزة الحكومية دوراً في ادارة التنمية مهما تباينت مهامها واختلفت وظائفها؟ أم أن بعضها يقع خارج اطار ادارة التنمية؟ وهل كل الأجهزة الحكومية ذات الوظائف التقليدية تقع داخل ذلك الاطار؟

٥) هل للأجهزة الحكومية المنوط بها تنفيذ خطط وبرامج التنمية دور فعال في اعداد تلك الخطط والبرامج؟ أم أن ذلك منوط بصفة كاملة بجهاز مركزي للتخطيط؟ وهل لدى الأجهزة الحكومية قدرة على المشاركة الفعالة؟ وهل لديها استيعاب وتفهم لدورها في عملية التخطيط؟ وهل لديها في الدرجة الأولى اقتناع بأهمية التخطيط وجدواه؟

٦) هل من الممكن أن يتم اعداد الخطة من قبل جهاز مركزي دون أن يكون للأجهزة المعنية بالتنفيذ دور في ذلك الاعداد؟ وهل يمكن أن ينجح تنفيذ الخطة في مثل هذا الوضع؟

٧) من بين الأسباب التي يعزى اليها فشل الخطط:

أ) التغيير في الأولويات.

ب) الأهداف الطموحة التي تتجاوز القدرات الادارية المتاحة.

جـ) الاستخدام غير الفعال وغير الكفء للموارد المتاحة.

د) قصور التجهيزات الأساسية.

هـ) العجز الاداري.

و) انعدام المرونة.

ز) غياب التخطيط في الأجهزة الحكومية.

فأي هذه الأسباب يعزى اليه فشل الخطط في دول المنطقة؟

٨) هل يتم التخطيط في دول المنطقة على أساس أنه مسؤولية مشتركة وهل هناك شبكات تخطيط على كافة المستويات الحكومية وفي كافة القطاعات وقنوات اتصال فعالة بين أجهزة التخطيط والأجهزة الحكومية الأخرى في كافة مراحل التخطيط والتنفيذ؟

٩) هل يمكن قصر الخطة على القضايا الاقتصادية مع اغفال القضايا الأخرى غير الاقتصادية وهل يؤدي ذلك بالضرورة الى فشل

الخطة ؟ أو قصورها عن تحقيق معظم أهدافها ؟

١٠) لماذا ظلت الادارة ـ مدة طويلة ـ عنصراً مغفلا في الخطط ؟ وهل الاعتراف المتأخر بهذا العنصر فرضته ظروف التنفيذ وعجز الأجهزة الحكومية عن تحقيق أهداف الخطط ؟ وهل تبلور هذا الاعتراف وتجسد في سياسات واضحة وبرامج محددة لزيادة القدرة الادارية ؟

١١) هل هناك متابعة فعالة لمدى تنفيذ البرامج والخطط ؟ وهل هناك مرونة في احداث تعديل على الخطط والبرامج في ضوء مناخ التنفيذ والظروف المتغيرة ؟

١٢) هل من الضروري وجود جهاز مركزي للتخطيط ؟ وهل غياب مثل هذا الجهاز يعني غياب التخطيط ؟ وهل توجد مثل هذه الأجهزة في دول المنطقة ؟ وهل يعتبر دورها فعالا وواضحاً ؟ وماهو النمط والمستوى الذي يمكن هذا الجهاز من أداء دور فعال :

أ) هيئة.

ب) مجلس.

جـ) وزارة.

١٣) هل الأسباب الرئيسية وراء فشل الخطط سياسية أم اقتصادية أم ادارية أم اجتماعية ؟

١٤) هل يؤخذ عادة في الاعتبار عند اعداد الخطط :

ـ المناخ الاداري.

ـ المناخ السياسي.

ـ المناخ الاقتصادي.

ـ المناخ الاجتماعي.

وأيها أكثر أفضلية لنجاح الخطط ؟

١٥) هل يوجد في دول المنطقة اهتمام كبير ببناء المؤسسات الادارية والاقتصادية والاجتماعية وغيرها .. لمواجهة الاحتياجات الجديدة؟ وهل هناك تعبير عن تكوين المؤسسات القائمة والتقليدية لجعلها أكثر قدرة على تلبية تلك الاحتياجات.

١٦) هل هناك تنسيق وتكامل بين المؤسسات الخاصة والمشروعات العامة في اطار خطط وبرامج واضحة؟ وهل هناك تفاعل بينهما ذو نتائج ايجابية على كليهما؟

١٧) هل يشارك القطاع الخاص في التخطيط؟ وهل تقع عليه تبعات محددة في اطار خطة التنمية؟ وهل هناك متابعة لمدى تنفيذه للأهداف؟

١٨) لماذا يوجد عادة الاعتقاد بأن القطاع الخاص أكثر قدرة وكفاءة من الأجهزة الحكومية بما في ذلك المؤسسات العامة؟ وهل ما ينطبق على الدول المتقدمة في هذا الشأن ينطبق على الدول الأقل تقدماً؟

١٩) كيف يمكن تحقيق أقصى فائدة ممكنة من الكفاءة في القطاع الخاص لصالح التنمية في المجتمع ككل؟

٢٠) هل هناك دعم للقطاع الخاص؟ وهل يوجد تشجيع ملموس للشركات الصغيرة؟

٢١) تتصيد الشركات الأجنبية الفرص الضخمة المتمثلة في مشاريع وبرامج التنمية وتحظى عادة بنصيب كبير منها. فهل السبب في ذلك:

أ) عجز الشركات الوطنية.

ب) سمعة الشركات الأجنبية.

جـ) عدم اقتناع القيادات الادارية بالشركات الوطنية.

د) الفساد الاداري.

٢٢) وهل وسعت الطفرة الاقتصادية الفجوة في توزيع الثروة على مستوى الأفراد والشركات؟ وهل هناك أي محاولات لتضييق تلك الفجوة؟

٢٣) هل تكاليف برامج ومشاريع التنمية أعلى مما يجب؟ وما هو السبب في ارتفاعها؟

أ) ارتفاع الأسعار.

ب) استغلال الشركات الأجنبية.

جـ) الفساد الاداري.

٢٤) هل هناك تلاحم بين التخطيط والميزانية؟ وهل يؤدي كلا منهما جهاز منفصل عن الآخر؟ وهل من الأوفق أن تكون المهمتان من اختصاص جهاز واحد؟

٢٥) هل تتوافر المعلومات الضرورية بصورة دقيقة يمكن الاعتماد عليها في اعداد الخطط والبرامج؟ وهل يتم اعداد الخطط والبرامج حتى في غياب مثل هذه المعلومات؟ وهل يمكن أن تكون مثل هذه الخطط والبرامج فعالة؟

٢٦) هل تلغى الوفرة المالية قضية الأولويات بالنسبة للميزانية طالما أنه من الممكن الانفاق في كل قطاع بالقدر الذي يحتاجه أو يرغبه ذلك القطاع؟

٢٧) هل يتم توجيه الموارد المالية وفق ما تقتضيه الخطط والبرامج أم تؤثر اعتبارات أخرى في زيادة أو تقليص الموارد المالية الموجهة الى قطاع أو آخر؟ وهل تلك الاعتبارات يغلب عليها النفوذ السياسي أم النفوذ الاداري؟

٢٨) هل هناك تقويم مستمر لنتائج الخطط؟ ومن يقوم بذلك التقويم؟ وهل من الأوفق أن يقوم بذلك التقويم الجهاز المسؤول عن التخطيط أم جهاز آخر؟

٢٩) هل يعتبر التقويم فعالا في غياب أهداف واضحة محددة في الخطط ذاتها؟ وفي غياب المعلومات الدقيقة عن تنفيذ الخطط؟

٣٠) هل نتائج التخطيط في دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط تتكافأ مع الانفاق عليها؟ وهل تلتقي مع التوقعات؟

● ● ●

الجلسة الثالثة
اعادة تكوين البنيان الاداري
يوم الخميس ١٨/٢/١٤٠١هـ الموافق ٢٥/١٢/١٩٨٠م
من الرابعة حتى السادسة مساء

المحاور الرئيسية للنقاش :

أولا : تحتاج التنمية الى تغيير في البنيان الاداري (والقدرة الادارية) حتى يكون قادرا على تحمل أعباء التنمية وأداء دوره على أكمل وجه وقادرا على استيعاب ظروف التحول الاقتصادي والاجتماعي ومشاركاً في ادارة التغيير، فما هي طبيعة التغيير المطلوب ؟ وما هي أبعاده؟ وهل يمكن أن يفرض التغيير على الجهاز الاداري من الخارج ؟ أم أنه يجب أن ينبع من داخل ذلك الجهاز؟ وهل يمكن أن تعلق مهام التنمية حتى يحدث ذلك التغيير المطلوب ؟ وهل يمكن أن يحدث ذلك التغيير خلال فترة زمنية وجيزة؟

ثانيا : هل هناك محاولات جادة للاصلاح الاداري في دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط ؟ وما هي العوائق الاساسية أمام تنفيذ برامج الاصلاح الاداري؟ وهل هذه البرامج تدور في اطار التنمية أم بمعزل عنها ؟

ثالثا : لماذا يستشري الفساد الاداري؟ وهل هو ظاهرة مؤقتة صاحبت الطفرة المفاجئة في الموارد المالية ؟ أم ظاهرة مرتبطة بالتنمية؟ وهل هناك من وسائل لعلاج هذه الظاهرة؟

رابعا : هل كانت الوفرة المالية نعمة أم نقمة على ادارة التنمية؟ وهل الآثار الايجابية لتلك الوفرة على واقع ادارة التنمية أكبر

من الاثار السلبية؟ وما هي أبرز الاثار السلبية على ادارة التنمية؟

المحاور التفصيلية:

١) هل الأنظمة الادارية المطبقة أصبحت عقيمة في ظل التغييرات الاقتصادية والاجتماعية؟ وهل هي غير منسجمة على الاطلاق مع الاحتياجات المتزايدة؟ وغير قادرة على تحقيق الاهداف المنوطة بها؟

٢) رغم الحديث المتكرر عن أهمية الادارة في تنفيذ خطط وبرامج التنمية، فان الفجوة تتسع بين القدرة الادارية وبين الاحتياجات المتزايدة والمتراكمة، فما هي الأسباب وراء إتساع تلك الفجوة؟

٣) رغم ضعف القدرة الادارية، فان هناك اتجاها كبيرا نحو التوسع في الانشطة والوظائف بدعوى الاستجابة لمتطلبات التنمية، مع أن هذا التوسع قد يزيد من ضعف القدرة الادارية خصوصا أن محصلات التنمية الادارية ذات أثر محدود ولا يتناسب مطلقا مع الزيادة المضطردة في الانشطة والوظائق، فهل مع الأوفق عدم التوسع في الانشطة والوظائق؟ أم تكثيف برامج التنمية الادارية والتوسع في الأنشطة والوظائف؟

٤) ان محاولات التنمية الادارية أو زيادة القدرة الادارية تستغرق زمنا طويلا نسبيا حتى تؤتي ثمارها، ومثل ذلك يقضي أن يكون هناك تخطيط يأخذ عامل الوقت والاحتياجات المستقبلية في الاعتبار لأن انشاء الاجهزة وتكوين الكوادر الفنية والادارية يحتاج الى وقت، كما أن الاحتياجات ذاتها قد تتغير من وقت لآخر، فهل هناك تخطيط من هذا النوع في دول المنطقة؟

٥) هل من الأوفق في ظل ضعف القدرة الادارية وسيطرة الطموحات في خطط التنمية، أن يكون هناك تحديد للأهداف

والبرامج وكبح للطموحات لكي تتواءم أعباء التنمية مع القدرة الادارية ؟

٦) هل المداخل المعروفة في التنمية الادارية، كاعادة التنظيم وتطوير القوى البشرية والتنظيم والاساليب، مداخل مناسبة لاحداث التغيير المطلوب وزيادة القدرة الادارية في مدة زمنية قصيرة ؟

٧) في الاوضاع التى تمارس فيها الدولة ادارة مشاريع ذات صبغة اقتصادية بجانب وظائفها التقليدية، فان نوع القدرة الادارية الذي يجب أن يتوفر هو القدرة التى تتجاوز مجرد تقديم الخدمات التسهيلية والنظامية، فهل يحتاج كل نوع من هذه الأجهزة الى قدرة ادارية مختلفة؟ وهل توجد أساليب مختلفة لتحقيق كل نوع من القدرة الادارية ؟

٨) كيف يمكن تحديد دور الادارة في تحقيق أهداف التنمية بدقة، وكيف يمكن تحديد القدرة الادارية المطلوبة لتحقيق تلك الأهداف ؟ وما هي الوسائل لتحقيق تلك القدرة الادارية ؟

٩) هل كان لمحاولات التطوير والاصلاح الاداري في دول المنطقة أثر ملموس في رفع مستوى الكفاءة في الاجهزة والمؤسسات الحكومية ؟ وهل تمت تلك المحاولات من قبل أجهزة حكومية منوط بها مهام الاصلاح الاداري ؟ أم شركات أو هيئات استشارية متخصصة ؟ أم بالمنهجين معا ؟ وأي هذه المناهج أكثر فعالية ؟

١٠) هل نقل أنماط الأجهزة والمؤسسات من دول أخرى الى دول المنطقة يمكن أن ينقل معه الفعالية والكفاءة ويحقق نفس النتائج ؟

١١) عادة ما يكون التركيب الاداري للجهاز الحكومي ككل نتاج

ظروف تاريخية، وقرارات عشوائية، ولذا تتشتت المهمة الواحدة في كثير من الأحيان بين عدة جهات، وتتنافر القرارات الصادرة من كل جهة، وتأتي قرارات كل جهة مبتورة، فكيف يمكن التغلب على تلك المشكلة؟ وهل يمكن الغاء التقسيمات التقليدية والمتبعة واتباع تقسيمات تنسجم مع أهداف محددة، ومهام محددة، وتمكن كل جهة من أداء المهمة المنوطة بها، بصورة متكاملة؟

١٢) هل يتحقق الاصلاح الاداري في الأجهزة الحديثة النشأة، بصورة أفضل وأسرع منه في الأجهزة القديمة؟ ولماذا تتجه الأجهزة الى بناء الامبراطوريات الادارية وترفض الاصلاح الاداري؟

١٣) ما تزال هناك فجوة كبيرة بين أنظمة الخدمة المدنية وبين متطلبات التنمية،وقد يتمثل في هذه الأنظمة الكثير من التعقيدات الادارية التي لا تستجيب عادة للتعديل، وقد تعوق توزيع القوى العاملة حسب الاحتياج أو تضمن الاستفادة المثلى منها، وقد تخلق جواً من عدم العدالة وانخفاض الروح المعنوية، وقد لا تمكن من اختيار الكفاءات الأنسب أو الاحتفاظ بها لمدة طويلة؟ فما هي الأسباب وراء تلك الفجوة؟ وما هي المناهج الواجب اتباعها لسد تلك الفجوة؟ وكيف يمكن أن يتحقق الربط الأمثل بين الخدمة المدنية والتنمية؟

١٤) تسعى بعض الدول في المنطقة الى تبني بعض المفاهيم الادارية الحديثة وتبقى مثل هذه المفاهيم بمنأى عن التطبيق.. فهل السبب في ذلك صعوبة التطبيق وعدم تقبل المناخ الاداري المحلي له؟ أم السبب يكمن في عدم جدية التبني لهذه المفاهيم؟ وهل من الضروري دائماً استقاء هذه المفاهيم من الدول المتقدمة؟

١٥) كيف يمكن تفادي التعقيدات البيروقراطية؟ وهل يتمثل جوهر المشكلة في الأنظمة؟ أم يتمثل في الأفراد؟ وهل اصلاح الأنظمة يزيل تلك التعقيدات؟ أم أن الحل مرتبط بتغيير سلوك الأفراد؟

١٦) هل من الأفضل أن تبقى المؤسسات العامة بعيدة عن أنظمة الخدمة المدنية؟ وهل هذا البعد يحقق لها الحصول على الكفاءات المناسبة وتحقيق أفضل أداء ممكن منهم؟

١٧) ماهي المشاكل الادارية الرئيسية التي يعاني منها الجهاز الحكومي؟

أ) سوء استخدام الموارد البشرية.

ب) المركزية.

جـ) الروتين

د) الفساد الاداري.

هـ) انخفاض الكفاية.

و) انخفاض الروح المعنوية.

١٨) هل هذه المشاكل قابلة للحل؟ وهل يكمن حلها في المحيط الداخلي للجهاز أم أن الأمر يتطلب احداث تغيير في المحيط الخارجي أيضاً؟

١٩) لماذا تنتهي الكثير من برامج الاصلاح الاداري من حيث بدأت؟ وما هو السبب الرئيسي وراء فشل معظم برامج الاصلاح الاداري؟

٢٠) لماذا تقف الكثير من برامج الاصلاح الاداري عند حدود ادخال تعديلات نصوصية على أنظمة الخدمة المدنية.. ولا تتجاوز ذلك في أغلب الاحيان الى تطوير فعلي للخدمة المدنية.. ولا تتطرق في أكثر الاحيان الى معالجة النظام المحاسبي أو اجراءات الميزانية؟

٢١) هل يمكن أن تكون هناك أولويات في الاصلاح الاداري تفرضها متطلبات التنمية من حيث طبيعة الاصلاح المطلوب:

أ) التغيير الجذري في التقسيمات الادارية.

ب) تطوير القوى البشرية.

جـ) تحسين الاجراءات والنظم.

٢٢) هل يمكن أن تكون هناك أولويات في الاصلاح الاداري بالنسبة للقطاعات المختلفة:

أ) التعليم.

ب) الصحة.

جـ) التصنيع.

د) المواصلات.

هـ) المرافق (الماء والكهرباء و...).

و) قطاعات أخرى.

٢٣) هل الاصلاح الاداري يعتمد في الدرجة الأولى على دعم القيادات السياسية؟ أم يعتمد على دعم القيادات الادارية؟ وهل السبب في فشله يرجع في أغلب الأحيان الى افتقاره للدعم الأول أم الدعم الثاني؟

٢٤) هل يمكن أن يتحقق الاصلاح الاداري دون أن يتحقق اصلاح في برامج التعليم والتدريب وتحول اجتماعي يؤثر على القيم السائدة وينقلها من كونها معيقة للاصلاح.. الى كونها مساعدة على تحقيق الاصلاح؟

٢٥) كيف يمكن تحويل البيروقراطية التي رسخت اهتماماتها في نطاق تقليدي الى ادارة ترسخ اهتماماتها على التنمية؟ ومن ادارة ترفض التغيير الى ادارة تقودالتغيير؟

٢٦) هل من الممكن وضع اطار محدد لتحسين ادارة التنمية وهل يمكن

أن يشمل ذلك بعض الأولويات مثل:

أ) ترسيخ مبدأ التخطيط على كافة المستويات.

ب) اعادة تنظيم الجهاز الحكومي ككل.

جـ) تحسين نوعية السياسات التنفيذية.

د) تحقيق الكفاية والفاعلية في تنفيذ برامج التنمية.

هـ) زيادة القدرة على التحريك والاستخدام الكامل للموارد المتاحة.

و) تأكيد دور المؤسسات العامة والشركات العامة.

ز) تحسين الادارة التسهيلية والتقليدية.

٢٧) رغم الصلة الوثيقة بين التخطيط والميزانية.. فان اجراءات الميزانية لم تخرج كثيراً عن المحيط التقليدي وما زالت في جوهرها بعيدة عن الاطار الذي يقتضيه التخطيط.. فهل السبب في ذلك أن مفهوم التخطيط لم يرسخ في الاجهزة المسؤولة عن الميزانية؟ أم أن أجهزة التخطيط ما زالت ضعيفة في مواجهة الأجهزة المسؤولة عن الميزانية؟

٢٨) ما تزال الأنظمة المحاسبية تدور في الفلك التقليدي ولم يطرأ عليها تغيير رغم الظروف الادارية والاقتصادية المتغيرة.. فهل السبب في ذلك أن الأجهزة المسؤولة عن تلك الأنظمة هي أجهزة محافظة لا تتقبل التغيير؟ أم أن المسؤولية مشتته بين أكثر من جهاز؟ أم أن الوفرة المالية قللت من الاهتمام بهذا الموضوع بدلا من أن تضاعف الاهتمام به؟

٢٩) من بين أهم مقومات تحسين الادارة تقويم الاداء.. فلماذا يبقى تقويم الاداء عنصراً مغفلا؟ ولماذا تظل الكثير من الأجهزة والمؤسسات والشركات العامة بمنأى عن التقويم؟ وينذر التعرف على مدى الفعالية في تنفيذ الخطط والبرامج؟ وهل السبب في

ذلك:

أ) صعوبة التقويم.

ب) عدم الرغبة في التقويم.

جـ) عدم وجود جهاز مختص بالتقويم.

٣٠) رغم الاهتمام ببرامج الاصلاح الاداري في بعض دول المنطقة. فان الفساد الاداري أصبح ظاهرة تجتاح أكثر الأجهزة الحكومية.. فهل يعني ذلك أن الاصلاح الاداري غير فعال؟ أم يعني ذلك أن الفساد الاداري ضريبة من ضرائب التنمية وشر لا بد منه؟ أم انه ناتج من نتائج الطفرة المالية؟ وما هي الآثار السلبية للفساد الاداري على التنمية؟ وكيف يمكن استئصال الفساد الاداري؟ وهل كانت هناك أية محاولة لاستئصاله؟

٣١) تعتمد الأجهزة الحكومية في الكثير من دول المنطقة الى اقتناء الكمبيوتر.. فهل السبب وراء ذلك:

أ) تحسين عملية اتخاذ القرارات.

ب) الوفرة المالية.

جـ) الفساد الاداري.

● ● ●

الجلسة الرابعة
تأهيل اداريي التنمية
يوم الخميس ١٤٠١/٢/١٨هـ ـ الموافق ١٩٨٠/١٢/٢٥م
من السادسة والنصف حتى الثامنة والنصف مساء

المحاور الرئيسية للنقاش:

أولا: ماهي المقومات التي يجب أن تتوفر في الأفراد الذين يديرون التنمية؟ وهل يمكن أن تتوفر تلك المقومات عن طريق برامج التعليم أو التدريب الحالية؟

ثانياً: هل تتطلب التنمية مراجعة جذرية لبرامج التعليم والتدريب ودور المؤسسات التعليمية والتدريبية؟ وهل تشمل تلك المراجعة تغييراً في الأ ولو يات؟

ثالثاً: يبقى الانسان هو العنصر المحقق للتنمية، والمستفيد من ثمار التنمية، ولا يمكن أن يقوم بذلك الدور مالم يتوفر فيه الوعي ،فكيف يمكن أن يتحقق ذلك الوعي، وهل القضاء على الأمية يعني تحقيق الوعي؟ وهل هناك برامج ناجحة لمحو الأمية في دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط؟

رابعاً: كيف يمكن أن تكون المرأة مشاركة في ادارة التنمية؟ وهل يمكن التغلب على العوائق التي تعوق مثل هذه المشاركة، ولماذا ظلت المرأة عنصراً مغفلا في ميادين التنمية رغم أنها تمثل قطاعاً كبيراً في المجتمع؟

خامساً: الاعتماد على العمالة الوافدة ضرورة فرضتها ظروف النقص في القوى البشرية المؤهلة، ولكن الاعتماد على العمالة الوافدة كان عبئاً أرهق ادارة التنمية، وفرض تقديم

الخدمات على نطاق واسع ، (التعليمية والصحية والسكنية وغيرها) ، فأين تقف ادارة التنمية بين ظروف الحاجة الى تلك العمالة ، وظروف المشكلة التي تخلقها تلك العمالة؟ وهل هناك من حل لهذه المعضلة التي تواجهها ادارة التنمية؟

المحاور التفصيلية:

١) قد تتماثل معطيات التنمية بين بلد وآخر ، ومع هذا فان الناتج المتحقق في أحدها قد يكون أكبر بكثير من الناتج المتحقق في البلد الآخر؟ فهل السبب في ذلك يكمن في التفاوت في القدرات الادارية؟ أم نوعية الأفراد الذين يتسنمون وظائف القيادة الادارية؟

٢) لكي يتم تنفيذ خطط وبرامج التنمية يجب أن تتوفر في الأفراد الذين يمثلون القيادة الادارية القدرة على فهم متطلبات التنمية وعلى فهم التحول الاقتصادي والاجتماعي وعلى توجيه الطاقات والموارد المتاحة نحو أهداف التنمية ، والاستخدام الأمثل لتلك الطاقات والموارد ، وقدرة على فهم أساليب الادارة الحديثة ، وحسن استخدامها ، ودرجة عالية من القدرة على استيعاب التغيير واحداث التغيير ، فكيف يمكن اعداد هؤلاء الأفراد؟

٣) هل يمكن لبرامج التعليم أو برامج التدريب المنفذة في دول المنطقة أن توجد مثل أولئك الاداريين؟ أم أن الأمر يحتاج الى تغيير جذري في مناهج وأساليب التعليم والتدريب وتكثيفها لتكون أكثر ملاءمة لتحقيق أهداف التنمية؟

٤) هل استطاعت المؤسسات التعليمية أن تتخطى برامجها التقليدية وعزلتها التقليدية وأن تستجيب للظروف المتغيرة ، وأن تلعب دوراً رئيسياً في احداث التغيير المطلوب؟

٥) هل هناك أهداف محددة للتعليم وسياسات واضحة في دول

المنطقة؟ ومن الذي يحدد أهداف التعليم و يرسم سياساته؟ وهل طرأ تغيير على تلك الأهداف والسياسات كنتيجة للتغيير في الظروف المحيطة؟

٦) رغم التوسع في انشاء الجامعات كمؤسسات عليا للتعليم ، يمكن أن تسهم في تخريج الكفاءات التي تحتل مراكز القيادة الادارية أو تكون مهيئة فيما بعد لشغل تلك المراكز ، فان الجامعات لم تخرج كثيراً عن الخط التقليدي ، و يعيش أكثرها في عزلة عن واقع مجتمعه ، وبعيداً عن التفاعل مع متطلبات التنمية ، وتكاد تنعدم استجابته للظروف المتغيرة ، والتحولات الاقتصادية والاجتماعية خارج أسواره ، فكيف يمكن التغلب على تلك العزلة وجعل الجامعات أكثر تفاعلا مع المجتمع وأكثر استجابة لمتطلبات التنمية؟

٧) هل مارست الجامعات دوراً ايجابياً ملموساً في نقل التكنولوجيا والمعرفة وتطويعها لصالح التنمية وتمكين المجتمع من الاستفادة منها في تحقيق أهداف التنمية؟ وما هو دور العلماء في المشاركة في اعداد الخطط؟ وما هو دورهم في تنفيذها؟ وما هو عطاؤهم؟ وما مدى توفر المناخ العلمي وأثر الطفرة المالية على ذلك المناخ؟

٨) هل هناك تدريب للقيادات الادارية؟ وما هو نوع هذا التدريب؟ وهل تتقبل القيادات الادارية مبدأ التدريب أصلا؟ وهل لهذا التدريب نتائج ايجابية على أداء هذه القيادات الادارية؟

٩) هل هناك فجوة كبيرة بين المهارات والقدرات لدى خريجي الجامعات وبين حاجة الأجهزة الحكومية؟ وهل المسؤولية في ذلك تقع على عاتق الجامعات أم على عاتق الأجهزة المسؤولة عن الخدمة المدنية أم عليهم جميعاً؟

١٠) هل تتضمن برامج التعليم والتدريب أهدافاً محددة تخدم أهداف التنمية؟ أم هي معدة بمعزل عن ظروف التنمية ومتطلباتها؟ وهل تتضمن تلك البرامج توعية شاملة بظروف التنمية ومتطلباتها، واضافة مهارات وقدرات تنسجم مع تلك الظروف والمتطلبات؟

١١) هل هناك تكامل بين المؤسسات التعليمية والتدريبية ضمن اطار خطة محددة للقوى العاملة؟ وهل هناك تنسيق بين الجهات الحكومية المعنية بهذا الموضوع؟

١٢) هل هناك خطة تعليمية محددة؟ وخطة تدريبية محددة؟ وهل يتم اعداد كل منهما بمعزل تام عن الأخرى؟ ومن الذي يقوم باعداد الخطة التعليمية؟ ومن الذي يقوم باعداد الخطة التدريبية؟

١٣) ماهي العوائق الرئيسية أمام تطوير المؤسسات التعليمية والتدريبية؟ وهل تلك العوائق نابعة أساساً من الرفض الداخلي؟ أم من الظروف المحيطة بتلك المؤسسات؟

١٤) هل هناك فرق بين القيادات الادارية في الأجهزة الحكومية والقيادات الادارية في القطاع الخاص؟ وهل الاختلاف في طبيعة العمل وظروفه هو السبب في ذلك التفاوت؟ وهل المرونة في القطاع الخاص تهيىء القيادات الادارية القادرة على اتخاذ القرار المناسب في الوقت المناسب؟

١٥) هل القيادة الادارية في اطار التنمية تعني:
أ) القدرة على الابتكار.
ب) القدرة على التأثير على البيئة الخارجية.
جـ) القدرة على احداث التغيير المطلوب.
د) الاستيعاب التام لظروف التحول ومتطلباته.
هـ) القدرة على استخدام الموارد المتاحة استخداماً أمثل.

١٦) هل هناك تفاوت بين الاجهزة والمؤسسات الحكومية في مدى استجابتها للتغيير، وفي قدرتها على احداث التغيير؟ وهل يرجع هذا التفاوت الى:

أ) القيادة الادارية.

ب) الظروف المحيطة.

ج) طبيعة العمل.

د) أهداف الجهاز أو المؤسسة.

هـ)الدور الموكل اليه.

١٧) يكثر الحديث أحيانا عن ضعف فعالية التدريب، فهل السبب في ذلك:

أ) الفجوة بين برامج التدريب ومتطلبات العمل الفعلي.

ب) ظروف العمل في الاجهزة الحكومية.

ج) عدم اقتناع القيادات الادارية بالتدريب.

١٨) لا تزال المرأة عنصرا مهدرا في عملية التنمية؟ ورغم الاهتمام بتعليم المرأة الى حد ما في معظم دول المنطقة، فان هذه الطاقة لا تتم الاستفادة منها كما يجب، فما هي العوائق الرئيسية وراء الاستفادة من هذه الطاقة؟ وكيف يمكن التغلب على تلك العوائق؟ وكيف يمكن التوفيق بين الاستفادة من هذا العنصر البشري وبين الحفاظ على التعاليم والقيم والتقاليد؟

١٩) يبدو أن نسبة الأمية مرتفعة في دول المنطقة، وان كان هناك تفاوت في هذه النسبة؟ فهل كانت هناك جهود مكثفة لتقليص تلك النسبة خلال أمد زمني قصير؟ والارتقاء بالمواطن الى مستوى فهم واستيعاب التحول الاقتصادي والاجتماعي والمشاركة في احداثه؟

٢٠) يكاد يكون ضعف التأهيل والخبرة قاسما مشتركا بين العاملين

في الاجهزة والمؤسسات الحكومية في دول المنطقة، الأمر الذي يفرض في كثير من الاحيان أن يتسنم وظائق القيادة الادارية أفراد لا يتمكنون من القيام بالدور المطلوب ولا يملكون المهارات المطلوبة أصلا للقيام بذلك الدور؟ فما هو أثر ذلك على ادارة التنمية؟

٢١) هل مبدأ الجدارة هو الأساس في الاختيار للوظائف القيادية، أم تلعب الاعتبارات الأخرى الدور الأساسي في الاختيار لتلك الوظائف؟ وما هي الآثار السلبية للاخلال بمبدأ الجدارة؟

٢٢) ما هو خطر الاعتماد الكبير على الكفاءات الأجنبية في سد الثغرات الوظيفية؟ وهل لهذه الكفاءات دور كبير في اعداد خطط وبرامج التنمية، ودور كبير في تنفيذ تلك الخطط والبرامج؟

٢٣) تتطلب التنمية من الخدمة المدنية سرعة الحركة في اعادة توزيع الأفراد حسب أولويات البرامج وتحقيق أفضل أداء ممكن من الأفراد، فهل تمكنت الخدمة المدنية في أي دولة من دول المنطقة أن تحقق ذلك؟

٢٤) يكثر الحديث عن التضخم الوظيفي رغم أن الافتقار الى الكفاءات المؤهلة في القطاعات الادارية والفنية ما يزال قائما، فهل السبب في ذلك عدم وجود المؤسسات التعليمية والفنية التى تقدم التأهيل الاداري والفني المطلوب؟ أم أن السبب هو عجز هذه المؤسسات عن تقديم ذلك التأهيل الذي ينسجم مع متطلبات التنمية واحتياجاتها؟

٢٥) لماذا تبدو الأجهزة الحكومية أكثر قدرة على اجتذاب الفئات الكتابية والادارية ذات الطابع الروتيني والاحتفاظ بها من اجتذاب الفئات الأخرى الفنية والعلمية والادارية أو الاحتفاظ

بها؟ وهل السبب هو منافسة القطاع الخاص؟ أم ميل البيروقراطية الى فئات دون فئات؟

٢٦) رغم أن الأجهزة الحكومية تتحمل الدور الأساسي في تنفيذ برامج التنمية، فان هذه الأجهزة قد تعجز عن استقطاب الكفاءات أو قد تعجز في الابقاء عليها، فهل السبب هو ضعف الحافز المالي فقط؟ أم أن السبب هو ظروف العمل في الأجهزة الحكومية؟

٢٧) هل من الأوفق دائما في ادارة المشاريع الجديدة ذات الصلة الوثيقة بالتنمية الاعتماد على العناصر التى لم تنصهر بعد في بوتقة الروتين الحكومي، مثل:

أ) العاملين في القطاع الخاص.

ب) الخريجين حديثا من الجامعات.

٢٨) ما هي صفات البيروقراطية الجديدة؟ أو بيروقراطية التنمية؟ أو بيروقراطية التغيير؟ وهل التغير في السلوك البيروقراطي يمكن أن يتم في وقت قصير ويساعد في دفع عجلة التنمية؟ أم أنه سيستغرق زمنا طويلا تتحمل التنمية خلاله الكثير من أوزار البيروقراطية؟

٢٩) هل من الأفضل أن تضم هيئات أو لجان الاصلاح الاداري كفاءات من القطاع الخاص بدلا من أن تكون قاصرة على كبار المسؤولين الحكوميين؟

٣٠) يجب أن تشمل الخطط والبرامج التعليمية والتدريبية تهيئة كفاءات قادرة على المشاركة في اعداد المشاريع وفي تقويم المشاريع بدلا من الاعتماد الكبير على الخبرات الأجنبية؟ فهل هناك أية برامج تعليمية أو تدريبية من هذا النوع في دول المنطقة؟

المراجـع

أولا : مراجع عربية مختارة

١ ـ أحمد رشيد، ادارة التنمية ـ المنشيء والمشكلات، مجلة العلوم الادارية، السنة ١٠، العدد ٣، ديسمبر ١٩٦٨م.

٢ ـ أحمد رشيد، ادارة التنمية والتنمية الادارية، دار الشروق، جدة، ١٩٧٩م.

٣ ـ أسامة عبد الرحمن، تجربة المملكة العربية السعودية مع المؤسسات العامة، مجلة كلية العلوم الادارية، المجلد السادس، الرياض، ١٩٧٨.

٤ ـ   ، دراسة تحليلية أولية لنتائج الاستقصاء حول ادارة التنمية في دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط، دراسة مقدمة الى ندوة التنمية، الاجتماع السنوي الثاني، البحرين ٢٤ـ٢٦ ديسمبر ١٩٨٠م.

٥ ـ احمد فؤاد شريف، أساليب تنمية المستويات العليا من موارد القوى العاملة، المعهد القومي للادارة العليا، القاهرة، ١٩٦٣.

٦ ـ   ، تجارب جديدة في التنمية الادارية، المعهد القومي للادارة العليا، القاهرة، ١٩٦٦.

٧ ـ الامارات العربية المتحدة، وزارة التخطيط، الادارة المركزية للاحصاء، المجموعة الاحصائية السنوية، ١٩٨٠م.

٨ ـ الامارات العربية المتحدة، وزارة التخطيط، الملامح الرئيسية للتطورات الاقتصادية والاجتماعية في دولة الامارات العربية المتحدة ٧٧ ـ ١٩٧٩، فبراير ١٩٧٩.

٩ ـ الامارات العربية المتحدة، تطور المالية العامة لدولة الامارات العربية المتحدة ٧٢ـ١٩٧٩، مارس ١٩٧٩م.

١٠ ـ أمين عز الدين، السياسات التدريبية في الدول العربية التي تعاني قصوراً في القوة العاملة، مجلة العمل العربية، ١٩٧٧.

١١ ـ ايلي سالم واسكندر عدنان، تقرير وتوصيات حول برنامج الأصلاح الاداري، دولة قطر، ١٩٧٦م.

١٢ ــ البحرين، وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، ادارة العمل، قسم تخطيط القوى العاملة، احصاءات القوى العاملة، ١٩٨١.
١٣ ــ البحرين، وزارة التربية والتعليم، ادارة التخطيط التربوي، مراقبة الاحصاء، احصاءات التعليم للعام الدراسي ١٩٧٨ ــ ١٩٧٩.
١٤ ــ برهان غليون، تطور الاقتصاد الوطني في البلدان المتخلفة، دراسات عربية، السنة ٢، العدد ١٢، اكتوبر ١٩٦٦.
١٥ ــ جمال البنا، التنمية ومشتقاتها، مجلة العمل العربية، عدد خاص، المؤتمر الثاني لتنمية القوى العاملة في الصناعة، نوفمبر ١٩٧٥.
١٦ ــ جليل العريض، حول الجامعات في البلاد العربية، بحث غير منشور، بدون تاريخ.
١٧ ــ جورج قرم ــ التنمية المفقودة، دار الطليعة، بيروت ١٩٨١.
١٨ ــ جيوستينو تريفز، التنظيم الحكومي للتنمية الاقتصادية، مجلة العلوم الادارية، القاهرة، السنة ٤، العدد ٢، ديسمبر ١٩٦٢، (مترجم).
١٩ ــ حسن الابراهيم، الجامعات في العالم العربي كمؤسسات عامة علمية تعليمية عالية غير تجارية، اللقاء السنوي الاول لندوة التنمية حول كفاءة الاداء في المشروعات العامة في أقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط، أبو ظبي، ديسمبر ١٩٧٩.
٢٠ ــ حسن البشير الطيب، دور معاهد الادارة في التنمية الادارية، المجلة العربية للادارة، السنة الخامسة، العدد الثالث، اكتوبر ١٩٨١.
٢١ ــ حسن صعب، الانمائية الحديثة، أيدلوجية جديدة، حوار، السنة ٣، العدد ٣، مارس ــ ابريل ١٩٦٥.
٢٢ ــ خالد الحامض، استراتيجية التنمية الصناعية في الخليج العربي، الندوة العلمية لدراسة أبعاد التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الخليج العربي، بغداد، ١٩٧٩.
٢٣ ــ خالد الشاعر، منطلقات التخطيط الاقتصادي، دار الطليعة،

بيروت، ١٩٧٢.
٢٤ ـ خزعل الجاسم، التنمية الاقتصادية في دولة الامارات، جامعة الامارات العربية، الامارات، بدون تاريخ.
٢٥ ـ خليل النقيب، البيروقراطية والانماء، دراسة عن الادارة العامة في لبنان، معهد الانماء العربي، بيروت، ١٩٧٦.
٢٦ ـ خليل النقيب، وحسن الحلبي، الادارة التنموية للوطن العربي، مدخل عام، معهد الانماء العربي، بيروت، ١٩٧٨.
٢٧ ـ دارم البصام، العلاقة بين التعليم والتنمية في البلدان العربية في الثمانينات، الحلقة النقاشية الثالثة، حول آفاق التنمية العربية في الثمانينات، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، ١٩٨١.
٢٨ ـ رونالد روبنسون، تنمية العالم الثالث، تجربة العقد السابع من القرن العشرين، ترجمة عبد الحميد حسن، منشورات وزارة الثقافة، دمشق، ١٩٧٣.
٢٩ ـ رياض الشيخ، خصائص نظام الميزانية العامة لدولة الكويت، الجمعية الاقتصادية الكويتية، الكويت، ١٩٧٣.
٣٠ ـ زكي هاشم، تخطيط القوى العاملة في المشروعات الصناعية بدولة الكويت، جامعة الكويت، ١٩٨٠.
٣١ ـ سعد الدين ابراهيم، نحو نظرية سوسيولوجية للتنمية في العالم الثالث، دراسات عربية، السنة ١٣، العدد ٨ ـ ٩، يونيه ـ يوليه ١٩٧٧.
٣٢ ـ سعد نصار، حول قضايا نقل وتطوير التكنولوجيا وعلاقاتها بالتنمية في العالم العربي، أعمال نقاش حول قضايا التنمية والتخطيط، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، ١٩٧٩.
٣٣ ـ سيد نميري، ومحمد ريحان، استراتيجية التنمية الصناعية في الوطن العربي، ورقة غير منشورة ١٩٨٠.
٣٤ ـ صبحي محرم (ترجمة)، تدعيم الادارة العامة والمالية العامة من أجل التنمية في الثمانينات، قضايا ومداخل، المنظمة العربية للعلوم الادارية، عمان، ١٩٨٠.
٣٥ ـ ضاري عبدالله العثمان، دور ديوان الموظفين في تطوير نظم

وسياسات الافراد في القطاع الحكومي، ندوة الادارة العليا نحو اداء أفضل للادارة الكويتية ٢٣ ـ ٢٥ مايو ١٩٨١، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، ١٩٨١.
٣٦ ـ ظريف بطرس، التنمية الادارية في الوطن العربي، التقرير العام، المؤتمر السنوي الأول للعلوم الادارية، المنظمة العربية للعلوم الادارية، ديسمبر ١٩٧٨.
٣٧ ـ عامر الكبيسي، النظرة الايكولوجية لنظم الخدمة المدنية بدولة الامارات العربية المتحدة، مجلة الادارة العامة، الرياض مارس ١٩٧٩.
٣٨ ـ عامر الكبيسي، الادارة العامة والتنمية في قطر خلال عقدين، ورقة غير منشورة، ١٩٨٠.
٣٩ ـ ، واقع الادارة العامة في الوطن العربي وأثره على نظم التربية والتعليم فيها، المجلة العربية للادارة، أكتوبر ١٩٨٠.
٤٠ ـ عبد الباري دره، دور العلوم السلوكية في التنمية الادارية في الوطن العربي، المجلة العربية للادارة، يونيه ١٩٨٠، ص ٥٩ ـ ٦٨.
٤١ ـ عبد الحميد براهيمي، أبعاد الاندماج الاقتصادي العربي واحتمالات المستقبل، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ١٩٨٠.
٤٢ ـ عبد الحميد محمد القاضي، مقدمة في التنمية والتخطيط الاقتصادي، دار الجامعات المصرية، الاسكندرية، ١٩٧٩.
٤٣ ـ عبد الغني النوري، تخطيط التعليم وعلاقته بالقوى العاملة في قطر، بحث غير منشور، بدون تاريخ.
٤٤ ـ عبدالله بن خميس، (اعداد)، بلادنا والزيت، النادي الادبي، الرياض، ١٩٧٩.
٤٥ ـ عبد المجيد السيد عبد المجيد، تقرير عن المشاكل الادارية بجهاز حكومة دولة الامارات العربية المتحدة، الامارات، ١٩٨٠.
٤٦ ـ عبد المنعم القيسوني، أهمية الادارة السليمة من أجل التنمية، مجلة الادارة، أكتوبر ١٩٧٠.

٤٧ ــ عبدالهادي العوضي، حول قضايا نقل وتطوير التقنية وعلاقتها بالقيم والتغير الاجتماعي في العالم العربي، أعمال حلقة نقاش حول قضايا التنمية والتخطيط، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، ١٩٧٩.

٤٨ ــ عبدالهادي العوضي، ومحمد رشاد الحملاوي، بعض عوامل خلل هيكل العمالة في الجهاز الحكومي، ندوة الادارة الكويتية وتحديات المستقبل، ١ ــ ٤ يونيه ١٩٨٠، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، ١٩٨٠.

٤٩ ــ عثمان الأحمد، تحديد احتياج الوحدات الادارية في القطاع العام من القوى العاملة، ندوة أهمية الادارة للتنمية في المملكة العربية السعودية، معهد الادارة العامة، الرياض ١٩٧٨.

٥٠ ــ ــــــــــــ، أسلوب وقواعد التوظيف في القطاع الحكومي وبعض المعوقات التي تحد من الاستفادة القصوى من القوى العاملة، ندوة تخطيط القوى العاملة، معهد الادارة العامة، الرياض، ١٩٨٠.

٥١ ــ علي خليفة الكواري، صناعة النفط في الخليج العربي: من اهتمامات الماضي الى تحديات الحاضر، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية، العدد ١٧، يناير ١٩٧٩.

٥٢ ــ علي خليفة الكواري، دور المشروعات العامة في التنمية الاقتصادية، مدخل الى دراسة كفاءة أداء المشروعات العامة في أقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط، عالم المعرفة، الكويت، ١٩٨١.

٥٣ ــ علي خليفة الكواري، ماهية التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وجهة نظر حول التنمية في أقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط، بحث غير منشور، ١٩٨١.

٥٤ ـ علي عتيقة، النفط والتنمية العربية، منظمة الأقطار العربية المصدرة للبترول، الكويت، ١٩٧٨.
٥٥ ـ غازي عبيد مدني، الهيكل القطاعي والتنسيق بين خطط التنمية، دراسة مقارنة عن المملكة العربية السعودية ودول الخليج العربي، وزارة التخطيط، الرياض، بحث غير منشور، ١٩٧٨.
٥٦ ـ فتح الله الخطيب، وأحمد رشيد، الجوانب الادارية للمشكلات الانمائية في الوطن العربي، مجلة المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، العدد الثاني، ١٩٧٨.
٥٧ ـ فؤاد القاضي، نظم المعلومات واتخاذ القرارات في الدول العربية، مجلة الادارة العامة، الرياض يوليو ١٩٨٠.
٥٨ ـ قطر، وزارة التربية والتعليم، نشرة الاحصاء السنوية، العام الدراسي ٩٩/١٤٠٠هـ.
٥٩ ـ قطر، ادارة شؤون الموظفين، التقرير السنوي لادارة شؤون الموظفين، ١٤٠٠.
٦٠ ـ قطر، الجهاز المركزي للاحصاء، المجموعة الاحصائية السنوية ١٩٨٠، (يوليو ١٩٨١).
٦١ ـ قطر، ادارة شؤون الموظفين، التقرير الاحصائي السنوي ١٣٩٩.
٦٢ ـ الكويت، وزارة التخطيط، استراتيجية التنمية الصناعية بدولة الكويت، ديسمبر ١٩٧٧.
٦٣ ـ كمال عسكر، بين التفاؤل والتشاؤم، دراسة مستقبلية لنمو الصناعات التحويلية وقضايا التلوث والتكنولوجيا في الوطن العربي، الحلقة النقاشية الثالثة حول آفاق التنمية العربية في الثمانينات، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، ١٩٨١.

٦٤ ــ محمد الأمين فارس، تنقل الأيدي العاملة بين الدول العربية، واقعه وآفاقه، مجلة العمل العربية، يوليو ١٩٧٨.
٦٥ ــ محمد حسن يسن، جوانب من مشاكل ادارة التنمية، المعهد القومي للادارة العليا، القاهرة، ١٩٦٩.
٦٦ ــ محمد زكي شافعي، التنمية الاقتصادية، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٧٠.
٦٧ ــ محمد الرميحي، معوقات التنمية الاجتماعية والاقتصادية في مجتمعات الخليج العربي المعاصرة، كاظمة للنشر والترجمة والتوزيع، الكويت، ١٩٧٧.
٦٨ ــ محمد الرميحي، البعد الاجتماعي في المشكلة الادارية (التجربة الكويتية) ندوة الادارة العليا، نحو أداء أفضل للادارة الكويتية، ٢٣ــ٢٥ مايو ١٩٨١، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، ١٩٨١.
٦٩ ــ محمد صادق، الادارة ومستقبل التنمية العربية، المجلة العربية للادارة، يونيو ١٩٨٠.
٧٠ ــ ــــــــــ، التنمية في الأقطار المنتجة للنفط في الجزيرة العربية بين عائدات النفط وادارة التنمية، دراسة مقدمة للاجتماع السنوي الثاني لندوة التنمية في أقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط، البحرين، ٢٤ــ٢٦ ديسمبر ١٩٨٠.
٧١ ــ ــــــــــ، ادارة التنمية وطموحات التنمية الاقتصادية والاجتماعية في العالم العربي عام ٢٠٠٠، المنظمة العربية للعلوم الادارية، القاهرة ١٩٧٣.
٧٢ ــ محمد الطويل، التنمية الادارية وتطور تطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، دراسات ميدانية مقدمة للمؤتمر السنوي الأول للعلوم الادارية حول التنمية الادارية في الوطن

العربي، الرياض، ديسمبر ١٩٧٨.

٧٣ ـ ــــــــــ، دور الادارة العامة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، المجلة العربية للادارة، يونيو ١٩٨٠.

٧٤ ـ محمد العمادي، آفاق التنمية في الثمانينات، الحلقة النقاشية الثالثة حول آفاق التنمية في الثمانينات، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، يناير ١٩٨١.

٧٥ ـ محمد مبارك حجير، تمويل التنمية الاقتصادية، القاهرة، ١٩٦٤.

٧٦ ـ محمود سلامة، ومحمد هشام خواجكية ، مستقبل الصناعات البتروكيماوية في منطقة الخليج العربي، كلية التجارة والاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة الكويت، الكويت ١٩٧٨.

٧٧ ـ محمود عبدالفضيل، مشاكل وآفاق عملية التنمية في البلدان النفطية الريعية، ندوة المفاهيم والاستراتيجيات الجديدة في التنمية وملاءمتها للعالم العربي، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، ١٩٧٩.

٧٨ ـ مختار حمزة، الجوانب الاجتماعية والسلوكية للتنمية الشاملة، مجلة الاقتصاد والادارة، جامعة الملك عبدالعزيز، جدة، العدد الثالث، رجب ١٣٩٦.

٧٩ ـ مدني عبدالقادر علاقي، تنمية القوى البشرية، دار الشعب، القاهرة، ١٩٧٦.

٨٠ ـ المعهد العربي للتخطيط، ندوة تنمية الموارد البشرية في الخليج العربي، البحرين ١٥ــ١٨ فبراير ١٩٧٥.

٨١ ـ معهد الادارة العامة، ندوة تخطيط القوى العاملة، الرياض، مايو ١٩٨٠.

٨٢ ــ ندوة التنمية، كفاءة الأداء في المشروعات العامة في أقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط، أبو ظبي، ديسمبر ١٩٧٩.
٨٣ ــ المؤتمر العربي الأول للتدريب الاداري، المنظمة العربية للعلوم الادارية، تونس، فبراير ١٩٧٦.
٨٤ ــ المعهد العربي للتخطيط ومنظمة العمل الدولية، ندوة السكان والعمالة والهجرة في دول الخليج العربي، الكويت، ١٦ــ١٨ ديسمبر ١٩٧٨.
٨٥ ــ المملكة العربية السعودية، ديوان الخدمة المدنية، النشرة الاحصائية، ١٣٩٧هـ.
٨٦ ــ المملكة العربية السعودية، وزارة التخطيط، خطة التنمية الثالثة، ١٤٠٠هـ.
٨٧ ــ المؤتمر العلمي السنوي الأول عن التنمية الادارية في الوطن العربي، المنظمة العربية للعلوم الادارية، الرياض، ١٦ــ١٩ ديسمبر ١٩٧٨.
٨٨ ــ مي الدفتري، مشكلة العمالة في الكويت وقطر، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية يوليو ١٩٨٠.
٨٩ ــ ناجي البصام، ادارة التنمية وأجهزة التخطيط في الوطن العربي، مجلة العلوم الادارية العدد الثاني، ١٩٧٧.
٩٠ ــ نجيب عيسى، نموذج التنمية في الخليج والتكامل الاقتصادي العربي، معهد الانماء العربي بيروت، ١٩٧٦.
٩١ ــ نوال معروف، التنمية الادارية في الكويت، المجلة العربية للادارة، العددان الأول والثاني ١٩٨١.
٩٢ ــ هنري عزام، المرأة العربية والعمل، ورقة مقدمة الى ندوة المرأة ودورها في حركة الوحدة العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، سبتمبر ١٩٨١.

٩٣ ــ يوسف خلوصي، مؤتمر الاصلاح الاداري في الدول النامية، المنظمة العربية للعلوم الادارية، القاهرة، ١٩٧٢.
٩٤ ــ يوسف عبدالله صايغ، شكل التحديث وجوهره في المجتمع النامي، حوار، السنة ٤ ــ ٥ العدد ١٦، ١، سبتمبر، ديسمبر ١٩٦٦.
٩٥ ــ ــــــــــ، استراتيجية التنمية في العالم العربي، مجلة دراسات عربية، مايو ١٩٨٠.
٩٦ ــ ــــــــــ، الكلفة الاجتماعية للعائدات النفطية، بحث مقدم الى مؤتمر الطاقة العربي الأول، أبو ظبي، مارس ١٩٧٩.

●●●

ثانيا
مراجع أجنبية مختارة

1. Al-Kubaisy, Amer K., Theory and Practice of Administrative Development in New Nations with Reference to the Case of Iraq, Austin, UTA., 1971.
2. Al - Kuwari, Ali, Oil Revenues in the Gulf Emirates, Durham, University of Durham, Centre for Middle Eastern and Islamic Studies, 1978.
3. Blase, W., Institution Building: A Source Book, Buverly Hills, Sage Publications, 1973.
4. Braibanti, Ralph, (eds.), Tradition, Values and Socio-Economic Development, Durham, Duke University Press, 1962.
5. Braibanti, R., Administrative Development, Durham, Duke University Press, 1969.
6. Braibanti, R. (ed.) Frontiers of Development Administration, Durham, Duke University Press, 1970.
7. Buckanon, N.S. & Ellis II.S. Approaches to Economic Development, New York, the Twentieth Century Fund, 1955.
8. Caiden, Gerald E., Administrative Reform, Chicago, Aldine Publishing Company, 1969.
9. Cairon Cross, A.K. Factors in Economic Development, Allen, Unwin, Ltd, 1972.
10. Casadio, G.P., The Economic Challenge of the Arabs, Saxon House Studies, England, 1976.
11. Colmn, G. and Geiger, T, "Country Programming As a Guide to

Development," Development of Emerging Countries, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1962.

12. Currie, L., "The Objectives of Development," World Development, Vol.6, No.1, 1978.
13. El-Rashidi, F., Human Aspects of Development. Brussles, International Institute of Administrative Sciences, 1971.
14. Esman, M. "Institution Building in National Development,"International Development Review, Dec, 1962.
15. Finkle, J. and Gable, R. (eds.)., Political Development and Social Change, New York, John Wiley & Sons, Inc. 1966.
16. Grant, G., Development Administration, Madison, The University of Wisconsin Press, 1979.
17. Hallowell, John H., (ed.), Development For What? Durham, Duke University press, 1964.
18. Hanson, A.H., Planning and Politicians, London, Routledge and Kegan Paul, 1969.
19. Hanson, A., Public Enterprise and Economic Development, London: Routledge & Kegan Paul Ltd. 1960.
20. Harbison, F. & Mayers, Charles., Education, Manpower and Economic Growth, New York, Harcourt, Brace, 1950.
21. Harbison, F.H., Human Resources as the Wealth of Nations, Oxford University press, 1973.
22. Heady, F., "Personnel Administration in the Middle East," Public Personnel Review, Jan, 1959.
23. Heager, Geral A., The Politics of Underdevelopment, New York, St. Martin's Press, 1974.
24. Heaphey, James J. (ed.) Special Dimensions of Development Administration, Durham, Duke Universtiy Press, 1971.
25. Higgins, B., Economic Development, Principles, Problems & Politics, London, Consiable & Co., Ltd. 1956.
26. Hirschman, A., The Strategy of Economic Development, New Have, Yale University Press, 1972.
27. Hoyle, A,. "The Role of the Civil Service in Development Planning," Journal of Administration Overseas, 1972.
28. Islam & Henault. "From GNP to Basic Needs: A Critical Review of Development and Development Administration," International Review of Administrative Sciences, No.3, 1979.
29. Kapp. K., "Economic Development, National Planning and Public Administration," Kyllos, Vol. XII, 1960.
30. Kramer, F. (ed.), Contemporary Approaches to Public Budgeting, Cambridge, Mass, Winthrop Publishers, Inc. 1979.
31. Kreisberg, M. (ed.). Public Administration in Developing Countries, Washington, D.C., Brookings Institute, 1965.
32. Lane, Frederick S. (ed.) Current Issues in Public Administration, New York, St. Martin's press, 1978.
33. La Palombara, Joseph, (ed.). Bureaucracy and Political Development,

Princeton, University Press, 1963.
34. Lerner, Daniel, et, al, The Passing of Traditional Society, New York, Free Press of Glencoe, Inc, 1958.
35. Lewis, W.A., Principles of Economic Planning London, George Allen & Unwin 1949.
36. Lewis, W.A., The Theory of Economic Growth, London, George Allen & Unwin, 1960.
37. McLeish, John, The Theory of Social Change, "Four Views Considered." New York, Schocker Books Inc. 1969.
38. Meier, G.M., Leading Issues in Economic Development, Oxford, 1970.
39. Meier, R., Development Planning, New York, McGraw Hill, 1965.
40. Montgomery, J. and Siffin, W. (eds.) Approaches to Development, New York, McGraw Hills, 1966.
41. Myrdal, G., The Asian Drama, New York, Pantheon, 1968.
42. Othman, Osama A., "Saudi Arabia: An Unprecedented Growth of Wealth with an Unparalleled Growth of Bureaucracy," International Review of Administrative Sciences No.3, 1979.
43. Pye, Lucian W., "The Political Context of National Development," in Irving Swerdlow. ed., Development Administration: Concepts and Problems, Syracuse, Syracuse University Press, 1963.
44. Riggs, F.W., Administration in Developing Countries; Boston, Houghton Miffin Co., 1964.
45. Riggs, F.W., (ed.), Frontiers of Development Administration., Durham, Duke University Press, 1972.
46. Robinson, R.G. (ed.), Development in Third World: The Experience of the 1960's. Cambridge, U.P.1971.
47. Rostow, W.W., "The Stages of Economic Growth," The Economic History Review, August, 1959.
48. Rostow, W.W., The Process of Economic Growth, New York, W.W. Norton & Co., Inc., 1952.;
49. Sadik, M., Development Planning in Saudi Arabia: Promise and Performance, Unpublished Paper, March 1978.
50. Sadik Mohammed, "Enterprises and Development in Bahrain, Kuwait, Qatar, The United Arab Emirates and Saudi Arabia". Rivista Trimestrale Di Dirrito Pubblico, Anno XXVII-N - I - 1978.
51. Schaffer, B. The Administrative Factor, London, Frank Gass & C. Ltd.
52. Schockley, P. and Staley, C, "Women in Management Training Program," Public Personnel Management, Vol. 9, No. 3, 1980.
53. Schick, A., "The Road to PPS: The Stages of Budget Reform". Public Administration Review, 1966.
54. Sears, D., "The Meaning of Development," in the Political Economy of Development ed. by N. Uphoff and W. Illichman, Berkely: The University of California Press, 1972.
55. Sharma, Sudesh K. (ed.), Dynamics of Development, An International Perspective, Vol. 1 - General Political and Administration, Delhi, Concept Publishing Company, 1978.
56. Sharma, K., "Development Planning and Development Administration,"

International Review of Administrative Sciences, No.2, 1967.

57. Sherbing, N.A. and Tessler, M.A. Arab Oil: Impact on Arab Countries and Global Implications, New York, Praeger Publishers, 1976.

58. Staley, E., The Future of Underdeveloped Countries New York, Harper & Bros., 1954.

59. Starling, Grover, Managing the Public Sector, Homewood, Illinois, The Dorsey Press, 1977.

60. Swerdlow I. (ed.) Development Administration, Syracuse, Syracuse University Press, 1963.

61. U.N., A Handbook of Public Administration, New York, 1961.

62. U.N., Strengthening Public Administration and Finance for Development in the 1980's: Issues and Approaches New York, 1978.

63. Waterston, A., Development Planning, Baltimore, the John Hopkins Press, 1965.

64. Weidner, E.W., Technical Assistance in Public Administration Overseas: The Case for Development Administration, Danwile 111 Interstate Printers and Publishers, Inc. 1964.

65. The World Bank, World Development Report, 1980, Washington, D.C. Aug, 1980.



المحتوى

صدر في هذه السلسلة

١ ـ الحضارة	تأليف : د. حسين مؤنس
٢ ـ اتجاهات الشعر العربي المعاصر	تأليف : د. إحسان عباس
٣ ـ التفكير العلمي	تأليف : د. فؤاد زكريا
٤ ـ الولايات المتحدة والمشرق العربي	تأليف :د. أحمد عبدالرحيم مصطفى
٥ ـ العلم ومشكلات الانسان المعاصر	تأليف : زهير الكرمي
٦ ـ الشباب العربي والمشكلات التي يواجهها	تأليف : د. عزت حجازي
٧ ـ الأحلاف والتكتلات في السياسة العالمية	تأليف : د. محمد عزيز شكري
٨ ـ تراث الاسلام ـ ١	ترجمة د. زهير السمهوري د. شاكر مصطفى مراجعة :د. فؤاد زكريا
٩ ـ أضواء على الدراسات اللغوية المعاصرة	تأليف: د. نايف خرما
١٠ ـ جحا العربي	تأليف : د. محمد رجب النجار
١١ ـ تراث الاسلام ـ ٢	ترجمة: د. حسين مؤنس ـ إحسان صدقي العمد مراجعة د. فؤاد زكريا
١٢ ـ تراث الاسلام ـ ٣	ترجمة: د. حسين مؤنس ـ إحسان صدقي العمد مراجعة د.. فؤاد زكريا
١٣ ـ الملاحة وعلوم البحار عند العرب	تأليف : د. أنور عبدالعليم
١٤ ـ جمالية الفن العربي	تأليف : د. عفيف بهنسي
١٥ ـ الانسان الحائر بين العلم والخرافة	تأليف : د. عبدالمحسن صالح
١٦ ـ النفط والمشكلات المعاصرة للتنمية العربية	تأليف : د. محمود عبدالفضيل
١٧ ـ الكون والثقوب السوداء	اعداد: رؤوف وصفي مراجعة: زهير الكرمي
١٨ ـ الكوميديا والتراجيديا	ترجمة: د. علي أحمد محمود د. علي الراعي مراجعة: د. شوقي السكري

العنوان	المؤلف
١٩ ــ المخرج في المسرح المعاصر	تأليف : سعد أردش
٢٠ ــ التفكير المستقيم والتفكير الأعوج	تأليف : حسن سعيد الكرمي مراجعة : صدقي حطاب
٢١ ــ مشكلة انتاج الغذاء في الوطن العربي	تأليف : د. محمد علي الفرا
٢٢ ــ البيئة ومشكلاتها	تأليف : رشيد الحمد ــ محمد سعيد صباريني
٢٣ ــ الرق	تأليف : د. عبدالسلام الترمانيني
٢٤ ــ الابداع في الفن والعلم	تأليف : د. حسن أحمد عيسى
٢٥ ــ المسرح في الوطن العربي	تأليف : د. علي الراعي
٢٦ ــ مصر وفلسطين	تأليف : د. عواطف عبدالرحمن
٢٧ ــ العلاج النفسي الحديث	تأليف : د. عبدالستار ابراهيم
٢٨ ــ افريقيا في عصر التحول الاجتماعي	ترجمة : شوقي جلال
٢٩ ــ العرب والتحدي	تأليف : د. محمد عمارة
٣٠ ــ العدالة والحرية في فجر النهضة العربية الحديثة	تأليف : د. عزت قرني
٣١ ــ الموشحات الأندلسية	تأليف : د. محمد زكريا عناني
٣٢ ــ تكنولوجيا السلوك الانساني	ترجمة د. عبدالقادر يوسف مراجعة : د. رجا الدريني
٣٣ ــ الانسان والثروات المعدنية	تأليف : د. محمد فتحي عوض الله
٣٤ ــ قضايا افريقية	تأليف : د. محمد عبدالغني سعودي
٣٥ ــ تحولات الفكر والسياسة في الشرق العربي ١٩٣٠ ــ ١٩٧٠	تأليف : د. محمد جابر الأنصاري
٣٦ ــ الحب في التراث العربي	تأليف : د. محمد حسن عبدالله
٣٧ ــ المساجد	تأليف : د. حسين مؤنس
٣٨ ــ تكنولوجيا الطاقة البديلة	تأليف : سعود يوسف عياش
٣٩ ــ ارتقاء الانسان	ترجمة د. موفق شخاشيرو مراجعة : زهير الكرمي د. عبدالعظيم أنيس
٤٠ ــ الرواية الروسية في القرن التاسع عشر	تأليف : د. مكارم الغمري
٤١ ــ الشعر في السودان	تأليف : د. عبده بدوي
٤٢ ــ دور المشروعات العامة في التنمية الاقتصادية	تأليف : د. علي خليفة الكواري
٤٣ ــ الاسلام في الصين	تأليف : فهمي هويدي

الاشتراك السنوي: وهو مقصور على الفئات التالية:

- المؤسسات والهيئات داخل الكويت — ٥ دنانير
- المؤسسات والهيئات في الوطن العربي — ٦ دنانير
- المؤسسات والهيئات خارج الوطن العربي — ٤٠ دولاراً أمريكياً
- الأفراد خارج الوطن العربي — ٢٥ دولاراً أمـريـكـيـاً

الاشتراكـــات:

ترسل باسم الأمين العام للمجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب

ص.ب ٢٣٩٩٦ الكويت • برقياً ثقف • تلكس ٤٤٥٥٤

TLX No. 44554 NCCAL

نبذة عن المؤلف:

- ولد الدكتور أسامة عبدالرحمن في المدينة المنورة عام ١٩٤٢م.
- حصل على البكالوريوس من كلية التجارة بجامعة الملك سعود بالرياض عام ١٩٦٣م.
- تلقى تعليمه العالي في الولايات المتحدة الأمريكية فحصل على شهادة الماجستير في الادارة من جامعة منيسوتا عام ١٩٦٦م، ثم حصل على شهادة الدكتوراه في الادارة العامة من الجامعة الأمريكية بواشنطن في مطلع عام ١٩٧٠م.
- تدرج في السلك الأكاديمي فحصل على درجة أستاذ.
- له بحوث ودراسات منشورة في مجلات عربية وأجنبية متخصصة.
- مارس بعض المهام الادارية داخل الجامعة رئيساً لقسم الادارة، ثم وكيلا لكلية التجارة التي سميت فيما بعد باسم «كلية العلوم الادارية». ثم عين عميداً لها. ثم أصبح عميداً لكلية الدراسات العليا.

يعمل حالياً مستشاراً غير متفرغ في وزارة التعليم العالي.



الوجودية

تأليف

جون ماكوري

ترجمة

د. امام عبدالفتاح امام

مراجعة

د. فؤاد زكريا

سعر النسخة :

✿ الكويت	٥٠٠ فلس
✿ السعودية	١٠ ريالات
✿ العراق	٦٠٠ فلس
✿ الاردن	٥٠٠ فلس
✿ سوريا	٦ ليرات
✿ لبنان	٥ ليرات
✿ ليبيا	٥٠٠ قرش
✿ المغرب	١٠ دراهم
✿ تونس	دينار واحد
✿ الجزائر	١٠ دنانير
✿ مصر	٥٠٠ مليم
✿ السودان	٥٠٠ مليم
✿ عمان	ريال واحد
✿ اليمن الجنوبية	٨٠٠ فلس
✿ اليمن الشمالية	٩ ريالات
✿ البحرين	٨٠٠ فلس
✿ قطر	١٠ ريالات
✿ الامارات العربية	١٠ دراهم